provincie
Limburg

Provinciale Staten

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Clustercode** | PP | **Uw kenmerk** | - |
| **Ons kenmerk** | DOC-01001223 | **Maastricht** | 27 oktober 2026 |
| **Bijlage(n)** | 1 | **Verzonden** | 28 oktober 2026 |

**Onderwerp**
G-26-031 Statenvoorstel inzake Nota van Uitgangspunten nieuwe OV-concessie

Geachte Staten,

Bijgevoegd bieden wij u de ‘Nota van Uitgangspunten concessie openbaar vervoer Limburg 2031’ aan. De Nota van Uitgangspunten heeft tot doel om een eerste richtinggevend kader vast te stellen voor de nieuwe OV-concessie die in december 2031 zal ingaan. Met deze nota zet de provincie Limburg de hoofdlijnen voor (de organisatie van) het toekomstige openbaar vervoer uit. Als onderdeel van de besluitvorming wordt voorgesteld om de optie van een eigen provinciaal vervoersbedrijf niet verder mee te nemen in de voorbereiding.

*Nota van Uitgangspunten*
In de Nota van Uitgangspunten concessie openbaar vervoer Limburg 2031 vindt een eerste trechtering plaats van de belangrijkste uitgangspunten voor de OV-concessie vanaf 2031. Daarmee stellen uw Staten een richting vast en benoemt u aandachtspunten die verder zullen worden uitgewerkt in een Programma van Eisen voor de feitelijke aanbesteding. De nota geeft richting, maar laat de volgende Staten ruimte om aanvullende ambities of accenten te bepalen. Het is tevens aan de volgende Staten om over nadere (financiële) kaders te besluiten.

In de Nota van Uitgangspunten wordt de huidige OV-concessie als vertrekpunt genomen. Uit eerdere onderzoeken en uit de mid term review bleek immers dat deze in algemene zin goed functioneert. Dat laat onverlet dat de opvolgende concessie moet inspelen op maatschappelijke, technische, economische, ruimtelijke en mobiliteitsontwikkelingen op de langere termijn. Daarom kiezen wij ervoor om de nieuwe concessie te benaderen vanuit de principes van wendbaarheid, beheersbaarheid en partnerschap.

Limburglaan 10
6229 GA Maastricht

Postbus 5700
6202 MA Maastricht

+31 43 389 99 99
www.limburg.nl

Daarmee wordt beoogd een openbaarvervoersysteem te realiseren dat een basisniveau van bereikbaarheid waarborgt, duidelijk en toegankelijk is voor reizigers en beter kan inspelen op toekomstige veranderingen, maar ook voldoende flexibel is om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen.

*Motie 3320 (Onderzoek naar de oprichting van een provinciaal openbaarvervoerbedrijf Limburg)*
Naar aanleiding van motie 3320 (Onderzoek naar de oprichting van een provinciaal openbaarvervoerbedrijf Limburg) heeft Adviesbureau Inno-V in opdracht van de provincie een onderzoek uitgevoerd naar de oprichting van een provinciaal openbaarvervoerbedrijf Limburg. Daarbij heeft Inno-V gebruikgemaakt van het landelijke afwegingskader dat zij in opdracht van DOVA (landelijk Samenwerkingsverband Decentrale Vervoersautoriteiten) heeft opgesteld. Ook heeft Inno-V het door uw Staten vastgestelde kader SiS 4.0 in haar analyse betrokken.

Het afwegingskader oprichting van een provinciaal openbaarvervoerbedrijf (PVB) start met het stellen van de ‘waarom-vraag’: waarom is het van belang dat de Provincie Limburg een bepaalde mate van eigendom en/of deelneming in een activiteit neemt? Vervolgens wordt in het afwegingskader een aantal stappen doorlopen (op bijvoorbeeld juridische en financiële consequenties). Daarbij wordt steeds de toetsvraag gesteld of het beantwoorden van de ‘waarom-vraag’ en/of het beoogde resultaat niet ook op een andere manier dan via een PVB kan worden behaald. Het eindresultaat is een advies over het wel of niet nemen van een deelneming. De analyse van Inno-V leidt niet tot een definitief en eenduidig ‘ja’ of een ‘nee’.

In haar aanpak constateert Inno-V dat de ‘waarom-vraag’ met de overwegingen uit de motie slechts in beperkte mate is verwoord. De in de motie genoemde voorbeelden van deelnemingen zijn vanuit het dictum en de geest van de motie door Inno-V vertaald naar de volgende vier scenario's:

- *Aanbesteding* van een multimodale concessie (huidige situatie);
- Oprichten van een *OV-bureau* (regie over en ontwerp van netwerk en dienstregeling in handen van de opdrachtgevende overheid, uitvoering van de dienstregeling door marktpartijen);
- Oprichting van een *Provinciaal Asset Bedrijf* dat er op gericht is om assets als bus- en treinmaterieel, maar ook opstelterreinen en werkplaatsen aan de inschrijvende partijen beschikbaar te stellen;
- Oprichting van een *Provinciaal VervoersBedrijf* (PVB) als op te richten entiteit op basis van de Wet provinciale inbesteding vervoersconcessies.

In zijn algemeenheid constateert Inno-V dat er weinig aspecten zijn die alleen via een PVB kunnen worden geregeld.

Het oprichten van een PVB kost tijd, vereist het (tijdig) opdoen van de juiste kennis en ervaring (en het aanstellen van de juiste mensen daarvoor) en vergt een grote investering en organisatie aan de voorkant van alle voor de exploitatie van openbaar vervoer benodigde assets (voertuigen, opstelterreinen, werkplaatsen, software- en datasystemen en alle overige voor de bedrijfsvoering relevante middelen). Alles overziend luidt het advies van Inno-V om terughoudend te zijn met het oprichten van een eigen openbaar vervoerbedrijf. Quote uit rapportage:
*De analyse laat zien dat een volledig provinciaal vervoersbedrijf (PVB) alleen in een best-case-scenario haalbaar lijkt te zijn. Wensdenken of een onderschatting van de complexiteit moet worden vermeden. Het is in die zin zeer de vraag of het realistisch is dat een traject om te komen tot inbesteding aan een PVB binnen de resterende circa vijf jaar tot start van de nieuwe concessie mogelijk is.*

*De variant "OV-bureau" lijkt het meest in lijn met de overwegingen die de Motie heeft meegegeven, met als belangrijk doel meer regie en sturingsmogelijkheden. Dit in de Motie genoemde doel kan met een OV-bureau bereikt worden met aanzienlijk minder risico's voor de Provincie dan in de variant 'PVB door:*

1. *opbrengstverantwoordelijkheid zelf (geheel of gedeeltelijk) te dragen en*
2. *een sterkere aansturing van het ov via het OV-bureau te realiseren.*

Van belang is dat Inno-V constateert dat de te maken inhoudelijke en financiële keuzen voor het OV in Limburg niet afhangen van een keuze tussen aan- of inbesteden. Inhoudelijke keuzen voor meer OV of andere vormen van OV kunnen immers vooraf door de provincie in beeld worden gebracht, en zowel via een aanbesteding door een marktpartij worden uitgevoerd, als door een eigen PVB of door een OV-bureau worden uitgevoerd. Een keuze tussen aanbesteden, inbesteden of een tussenvorm gaat daarom primair over thema's als aansturing, bijstuurbaarheid, controle, marktspanning en dergelijke.
Op basis van dit onderzoek is in de Nota van Uitgangspunten het uitgangspunt geformuleerd dat de provincie Limburg niet streeft naar de oprichting van een eigen PVB, en dat in de PvE fase de modellen '*aanbesteding multimodale concessie'* (zoals huidige OV-concessie) en '*OV-bureau*' (inhoudelijke regie bij overheid, uitvoering door markt) nader beschouwd en afgewogen zullen worden.

Het onderzoeksrapport van Inno-V is als bijlage bij het Statenvoorstel gevoegd. We beschouwen motie 3320 hiermee als afgedaan.

*Afhandeling toezeggingen*
Toezegging 9796 omvat het organiseren van een OV-top in 2026 als onderdeel van het aanbestedingsproces rondom de nieuwe concessie, waarbij een breed scala aan (Euregionale) stakeholders worden uitgenodigd, zoals reizigers, gemeenten, scholen, ziekenhuizen, etc..
Deze OV-top is op 25 juni jl. georganiseerd. De opbrengsten hiervan zijn in de Nota van Uitgangspunten verwerkt.
Toezegging 9739 omvat het schetsen, onderzoeken en borgen van een beeld van de geleerde lessen rondom de Maaslijn bij de start van het proces van de nieuwe OV-concessie. Deze geleerde lessen zijn eveneens in de Nota van Uitgangspunten verwerkt.
Toezegging 9796 en 9739 beschouwen wij hiermee als afgedaan.

*Vervolgstappen/proces*

Na vaststelling van de Nota van Uitgangspunten zal deze als basis dienen voor het op te stellen Programma van Eisen. Dit Programma van Eisen is het inhoudelijke kader waaraan inschrijvingen van geïnteresseerde partijen moet voldoen. Wij willen dit Programma van Eisen in 2028 vaststellen als onderdeel van de in de markt te zetten aanbesteding, danwel als inhoudelijk kader voor een andere organisatievorm zoals bijvoorbeeld een OV-bureau.
Om tot een vastgesteld Programma van Eisen te komen is nog aanvullende besluitvorming van de volgende Staten aan de orde over:

- budget voor openbaar vervoer in relatie tot het voorzieningenniveau en eventuele extra ambities vanuit PS;
- definitieve keuze governance-model (aanbesteden, OV-Bureau).

Optioneel zullen wij de volgende Staten nog voorstellen voorleggen over:

- een mogelijke positie ten aanzien van OV-assets (met name voor het creëren van een gelijk speelveld voor busremises met voldoende gecontracteerd elektrisch vermogen);
- nadere invulling ambities met betrekking tot Publieke Mobiliteit.

Deze keuzes bepalen mede het proces en de inhoud van het Programma van Eisen. Daarom is het belangrijk ze zo vroeg mogelijk in de nieuwe Statenperiode te maken. Wij maken daarover graag nadere procesafspraken met de nieuwe Staten.

Afgelopen periode hebben wij in brede zin informatie gedeeld met, maar ook input en aandachtspunten vernomen uit de Werkgroep OV uit uw Staten. Via deze werkgroep hebben wij nader inhoudelijk met vertegenwoordigers uit uw Staten van gedachten kunnen wisselen over de totstandkoming van producten tot nu toe. Deze gedachtewisseling hebben wij als nuttig, constructief en prettig ervaren en is -in onze beleving- ondersteunend en behulpzaam in het proces geweest.

Wij zouden graag zien dat deze werkwijze ook in de volgende Statenperiode voor dit majeure aanbestedingsproces wordt gecontinueerd.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris

provincie Limburg

# Statenvoorstel

**Programma en Projecten**

| | |
|---|---|
| **Onderwerp** | Nota van Uitgangspunten nieuwe OV-concessie |
| **G-nummer** | G-26-031 |

## Onderwerp

Nota van Uitgangspunten nieuwe OV-concessie

## Samenvatting

Provinciale Staten wordt voorgesteld de Nota van Uitgangspunten voor de nieuwe OV-concessie vast te stellen Daarmee worden richtinggevende keuzes gemaakt voor de voorbereiding van de concessie die start in december 2031. De Nota biedt een kader voor de verdere uitwerking in het Programma van Eisen en hanteert daarbij de principes wendbaarheid, beheersbaarheid en partnerschap. Onderdeel van de Nota van Uitgangspunten is het uitgangspunt dat Limburg niet toewerkt naar de oprichting van een eigen provinciaal openbaarvervoerbedrijf.

## Voorstel

1. De Nota van Uitgangspunten voor de nieuwe OV-concessie vast te stellen
2. Als onderdeel van deze Nota van Uitgangspunten te besluiten dat Limburg de optie voor een eigen provinciaal vervoersbedrijf niet langer in beschouwing zal nemen.

## Aanleiding en bestuurlijke context

De huidige OV-concessie loopt nog tot december 2031. Voor een zorgvuldige voorbereiding, aanbesteding en implementatie van de opvolgende concessie is een voorbereidingsperiode van ongeveer 5 jaar nodig. Daarom worden nu enkele richtinggevende uitgangspunten ter besluitvorming aan uw Staten voorgelegd. Daarbij is sprake van een eerste trechtering. Nog niet alle uitgangspunten kunnen op dit moment finaal worden vastgesteld.
Met deze aanpak willen wij een eerste koers laten vaststellen door uw Staten, en ruimte laten voor de volgende Staten om vanuit hun budgetrecht verdere sturing te geven.

De Nota van Uitgangspunten markeert de eerste stap in het proces naar een nieuwe OV-concessie en bouwt voort op ervaringen uit de huidige concessie, provinciale beleidskaders en gesprekken met stakeholders. Bij deze nota wordt tevens invulling gegeven aan motie 3320 over onderzoek naar de oprichting van een provinciaal openbaarvervoerbedrijf. Op basis van dit onderzoek is in de nota het uitgangspunt opgenomen dat er niet wordt gestreefd naar de oprichting van een provinciaal vervoersbedrijf.

**Bevoegdheid**

Provinciale Staten zijn bevoegd tot vaststellen van beleid waaronder het provinciale openbaar vervoerbeleid. Daarnaast hebben Provinciale Staten vanuit het budgetrecht een rol bij besluitvorming over ambities en middelen voor de nieuwe concessie.

**Beoogd resultaat**

Met dit voorstel wordt een beleidsmatig kader vastgesteld voor het uitwerken van het Programma van Eisen voor de nieuwe OV-concessie door GS. Daarmee kan tijdig worden toegewerkt naar aanbesteding en implementatie van de concessie die in december 2031 start. Inhoudelijk wordt toegewerkt naar een openbaarvervoersysteem dat zorgt voor een passend basisniveau van bereikbaarheid, duidelijk en eenvoudig in gebruik is, toegankelijk en betaalbaar is, en betrouwbaar en sociaal veilig wordt uitgevoerd.

Daarbij hebben wij de volgende doelstelling geformuleerd:

> *We werken toe naar een OV-systeem dat zorg draagt voor een **basisniveau van bereikbaarheid** voor reizigers van, naar en binnen Limburg dat per regio kan verschillen. Daarbij zijn belangrijke voorzieningen **binnen redelijke tijd bereikbaar**. Het aanbod aan openbaar vervoer in Limburg is duidelijk en is eenvoudig in gebruik. Er is sprake van **vanzelfsprekend OV**: voor zowel de regelmatige reiziger als voor de incidentele gebruiker. Het OV is daarmee **inclusief en toegankelijk** in brede zin, ook in de zin van **betaalbaarheid**. Het OV is **(sociaal) veilig** en **betrouwbaar** in de uitvoering. Reizigers mogen rekenen op een zekere reis of, bij verstoringen, voldoende informatie en hulp.*
>
> *Realisatie van een goed openbaar vervoersysteem kan de Provincie niet alleen. Daarvoor sluiten we **partnerships** met medeoverheden en andere partners in binnen- en buitenland. Iedereen draagt daarin haar eigen deel bij aan een goed werkend OV-systeem als onderdeel van de Limburgse bereikbaarheidsopgaven. Het speelveld waarin dit plaatsvindt is **niet alleen Limburg, maar juist de regio in haar Euregionale en (inter-)nationale context**. We zetten daarom vanuit een gedeelde ambitie met partners proactief in op **goede internationale verbindingen**.*

*Dit alles zorgt ervoor dat het **aandeel openbaar vervoer binnen de totale mobiliteit stabiel blijft of toeneemt**, en een **volwaardige verplaatsingsoptie voor de reiziger** is. Daarmee kan de modal split zich gunstig richting OV ontwikkelen.*

*Het openbaar vervoer is daarbij de **duurzame en circulaire verplaatsingsoptie.***

**Argumenten**

**1.1 Vaststelling van de Nota van Uitgangspunten is nodig om de concessie tijdig voor te bereiden.**
De voorbereiding van het Programma van Eisen, het aanbestedingsproces en de implementatie vragen een doorlooptijd van ongeveer vijf jaar. Omdat de huidige concessie nog circa vijf jaar loopt, is het nodig nu de eerste richtinggevende keuzes vast te stellen.

**1.2 De Nota biedt een passend kader voor verdere uitwerking.**
De Nota is zo opgebouwd dat keuzeopties worden getrechterd, terwijl voor finale keuzes ruimte blijft in de fase van het Programma van Eisen. Daarmee biedt de Nota richting én bestuurlijke flexibiliteit. Op basis van deze nota kunnen GS in de volgende fase een Programma van Eisen gaan formuleren.

**1.3 De Nota sluit aan op de opgaven voor het Limburgse openbaar vervoer.**
De Nota bouwt voort op de huidige concessie, geleerde lessen, stakeholdergesprekken, de Provinciale Omgevingsvisie en de ToekomstVisie Limburg 2050. Daardoor sluiten de uitgangspunten aan op de maatschappelijke en ruimtelijk-economische ontwikkelingen die relevant zijn voor het Limburgse OV.

**1.4 De gekozen sturingsprincipes passen bij de dynamiek van de komende jaren.**
Voor de opvolgende concessie worden de principes wendbaarheid, beheersbaarheid en partnerschap centraal gesteld. Daarmee kan het openbaar vervoer enerzijds inspelen op ontwikkelingen en transities en anderzijds bestuurbaar blijven.

**2.1 Er is onvoldoende aanleiding om toe te werken naar een eigen provinciaal openbaarvervoerbedrijf.**
Naar aanleiding van motie 3320 (verkenning mogelijkheden provinciaal vervoersbedrijf (PVB)) is door bureau Inno-V een onderzoek uitgevoerd. Inno-V constateert dat een keuze voor een governance-vorm bij voorkeur plaatsvindt op basis van een gedegen probleemanalyse: welk probleem speelt er, welke ambitie moet worden gerealiseerd, waarom werkt een governance-vorm nu niet en welke alternatieven zijn er om daar verandering in te brengen?
Uit evaluaties van de concessie tot nu toe blijkt dat er weliswaar aandachtspunten zijn in de uitvoering, maar dat er geen wezenlijke vraagstukken of problemen zijn en dat het Limburgse openbaar vervoer in het algemeen op orde is. Het is dan ook de vraag of er een probleem is en of dat probleem vervolgens uitsluitend met een relatief zwaar instrument zoals het oprichten van een PVB kan worden opgelost.

In zijn algemeenheid constateert Inno-V dat er weinig aspecten zijn die uitsluitend via een PVB zijn te organiseren. Zo kan meer inhoudelijke sturing vanuit de opdrachtgever ook via een reguliere aanbesteding met aangepaste afspraken, of door middel van een aan de provincie gelieerd ‘OV-bureau’ worden bereikt met aanzienlijk minder risico’s voor de Provincie dan in de variant met een eigen provinciaal vervoerbedrijf.

**2.2 Het oprichten van een PVB kost (veel) tijd en geld**

Het oprichten van een PVB kost tijd, vereist het (tijdig) opdoen van de juiste kennis en ervaring (en het aanstellen van de juiste mensen daarvoor) en vergt een investering in en organisatie van alle voor de exploitatie van openbaar vervoer benodigde assets (voertuigen, opstallen, software- en datasystemen en alle overige voor de bedrijfsvoering relevante middelen). Daarbij noemt Inno-V met name het voorbereiden op en inrichten van het (complexe) IT-landschap dat voor de bedrijfsvoering van openbaar vervoer noodzakelijk is en het verkrijgen van alle goedkeuringen en vergunningen om spoorwegexploitant te mogen worden als niet te onderschatten opgaven waar specifieke en schaarse kennis voor nodig is.

De analyse laat zien dat de benodigde tijd om voor het aflopen van de huidige concessie een volledig provinciaal vervoersbedrijf op te richten zeer kort is en alleen in een best-case-scenario haalbaar lijkt te zijn. Wensdenken ten aanzien van of een onderschatting van de complexiteit van een dergelijk traject moet worden vermeden. Het is in die zin zeer de vraag of het realistisch is dat een traject om te komen tot inbesteding aan een provinciaal vervoersbedrijf binnen de resterende circa vijf jaar tot start van de nieuwe concessie mogelijk is.

Relevant in dit verband is ook de constatering dat er geen weg terug is. Mocht het oprichten van een provinciaal vervoersbedrijf niet (tijdig) slagen of tot het gewenste resultaat leiden, dan is de tijd te ver gevorderd om een nieuwe concessie alsnog via een aanbesteding of een OV-Bureau voor te bereiden en te verlenen. In dat geval rest de Provincie Limburg niets anders dan het verlenen van een (dure) noodconcessie om daarmee te borgen dat de exploitatie van openbaar vervoer vanaf december 2031 wordt gecontinueerd en tijd te creëren om alsnog tot concessieverlening te komen per moment van het aflopen van de noodconcessie.

**2.3 Conclusie: Terughoudendheid is daarom op dit moment het meest verdedigbare uitgangspunt.**

Op basis van de afweging van Inno-V stellen wij voor om terughoudend te zijn met de oprichting van een eigen openbaarvervoerbedrijf. Wij zien daartoe op dit moment onvoldoende aanleiding of noodzaak.

Van belang daarbij is dat Inno-V constateert dat de te maken inhoudelijke en financiële keuzen voor het OV in Limburg niet afhangen van een keuze tussen aan- of inbesteden. Inhoudelijke keuzen voor meer OV of andere vormen van OV kunnen immers door de provincie in beeld worden gebracht, en zowel via een aanbesteding door een marktpartij worden uitgevoerd, als door een eigen PVB of door een OV-bureau worden uitgevoerd. Een keuze tussen aanbesteden, inbesteden of een tussenvorm gaat primair over thema’s als aansturing, bijstuurbaarheid, controle, marktspanning en dergelijke. Alles overziende valt het scenario PVB af als ontwikkelrichting vanwege:

- Ontbreken van voldoende aanleiding om tot zo'n ingrijpende keuze te besluiten;
- Grote toename risicoprofiel voor de provincie terwijl er ook andere instrumenten mogelijk zijn;
- Zeer krap en daarmee risicovol tijdstraject om tot oprichting en inrichting van een PVB te komen.

In de PvE-fase zullen de modellen '*aanbesteding multimodale concessie'* (zoals huidige OV-concessie) en '*OV-bureau'* (inhoudelijke regie bij overheid, uitvoering door markt) nader worden beschouwd en afgewogen. Het oprichten van een provinciaal assetbedrijf (zoals Inno-V tevens heeft onderzocht) als eigen provinciale entiteit valt eveneens af als scenario. Er lijken weinig argumenten te zijn om die koers te bewandelen. Dat laat overigens onverlet dat een bredere aandacht voor de rol van de Provincie ten aanzien van (specifieke) assets voor openbaar vervoer zoals bijvoorbeeld stallingsvoorzieningen met voldoende gecontracteerd elektrisch vermogen wel aan de orde kan zijn. Als dan beschouwen we dat per situatie.

Bovenstaande betekent dat in de Nota van Uitgangspunten de bandbreedte van opties wordt versmald tot de volgende opties:

- Aanbesteding cf. model lopende concessie (eventueel met aangepaste voorwaarden gericht op deling van sturing en risico's)
- Model met inrichten OV-bureau (sturing door overheidsorganisatie, uitvoering door marktpartijen)

Een definitieve keuze voor het aanbestedings- en sturingsmodel zal in de PvE-fase worden gemaakt.

**Risico's en kanttekeningen**

**1.1 Opvolgende Staten kunnen onderdelen van de Nota willen heroverwegen.**
In de bijgevoegde Nota van Uitgangspunten wordt een eerste trechtering van uitgangspunten toegepast, maar wordt daarnaast ruimte gelaten aan opvolgende Staten om tot finale keuzes te komen. Volgende Staten kunnen vanuit hun budgetrecht keuzes maken over extra ambities of versoberingen. Daarbij bestaat het risico dat opvolgende Staten terug wensen te komen op nu vastgestelde uitgangspunten. Dat kan leiden tot vertraging in het proces om tot een tijdige aanbesteding te komen.
De landelijke aanbestedingskalender openbaar vervoer (waar Limburg zich ook aan heeft geconformeerd) laat geen ruimte om wezenlijk te wijzigen in het moment waarop de aanbesteding van de concessie Limburg plaatsvindt. Terugkomen op in de Nota van Uitgangspunten gemaakte keuzes betekent dat het traject om tot een Programma van Eisen te komen, korter wordt.

**1.2 De balans tussen wendbaarheid en beheersbaarheid vraagt zorgvuldige uitwerking.**
De Nota kiest nadrukkelijk voor wendbaarheid, maar benoemt ook dat wijzigingen in de uitvoering via duidelijke principes en processen moeten verlopen. In de vervolgfase moet deze balans concreet worden uitgewerkt. Ook de exacte uitwerking van wendbaarheid in juridisch/contractueel opzicht behoeft nadere toetsing en uitwerking.

**1.3 De uiteindelijke financiële en inhoudelijke ambities zijn nog niet definitief.**
De Nota heeft geen directe financiële gevolgen, maar hanteert wel als uitgangspunt dat de bestaande financiële kaders (middelen voor jaarlijkse exploitatie, Bikker-middelen voor voorkoming tariefstijging, Bikker-middelen voor instandhouding OV, middelen voor Wensbus en OV-ontwikkeling) min of meer in stand blijven. Dat is geen vanzelfsprekendheid, enerzijds in het licht van de algehele financiële positie van de provincie, en anderzijds in het licht van latere keuzes over het ambitieniveau van het openbaar vervoer en externe risico's zoals Rijksbijdragen en toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de studenten OV-kaart.

**1.4 De risico-verdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is nog niet vastgesteld.**
In de Nota van Uitgangspunten wordt aangegeven dat de risico's in beginsel moeten worden gelegd bij de partij die deze het beste kan beheersen. Afhankelijk van de mate van regie van de provincie als opdrachtgever kan dit betekenen dat de (financiële) risico's van de OV-concessie in de toekomst anders dan op dit moment tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden verdeeld. Dit leidt dan tot een toename van het risico-profiel voor de provincie. Anders gezegd: wie mee wil sturen zal ook bereid moeten zijn om mede de risico's te dragen. Inhoudelijke besluitvorming hierover is bij het vaststellen van het PvE aan de orde.

**Financiën**

Het vaststellen van de Nota van Uitgangspunten heeft geen directe financiële consequenties. Uitgangspunt is dat de financiële kaders voor het openbaar vervoer vooralsnog min of meer gelijk blijven aan de huidige situatie.

Het Openbaar Vervoer is een wettelijke taak. Voor de reguliere concessie is een structureel budget opgenomen in de begroting. Naast het structureel budget is naar aanleiding van de motie Bikker door Provinciale Staten op 12 april 2024 ingestemd met het structureel borgen van de vanuit het Rijk voor Openbaar Vervoer beschikbaar gestelde gelden voor de huidige concessieperiode (tot en met 2031).
Het totaalbedrag dat de provincie jaarlijks voor openbaar vervoer beschikbaar heeft bedraagt daarmee ca. € 100 mln. (prijspeil 2026). Voor de volgende concessieperiode is besluitvorming over het dan van toepassing zijnde budget nodig. Dit geldt ook voor aanvullende middelen (zoals de middelen uit de motie Bikker, middelen Wensbus, middelen OV-ontwikkeling).

Volgende Provinciale Staten zullen moeten besluiten over eventuele aanvullende ambities en bijbehorende middelen ter dekking van het nog op te stellen Programma van Eisen. Eventuele aanvullende ambities en bijbehorende middelen worden dan betrokken bij de uitwerking van het Programma van Eisen.

Aandachtspunten ter voorbereiding op de volgende concessie zijn:
- Duidelijkheid hebben over de totale kosten van de concessie en de ambities (hoe, waar, en op welke tijdstippen rijdt welke vorm van openbaar vervoer?);

- Duidelijkheid hebben over de verdeling tussen exploitatiebijdrage Provincie, opbrengsten reizigers en inbreng andere geldstromen via de concessiehouder (bijvoorbeeld studenten OV-kaart, evenemententickets, e.d.);
- Duidelijkheid hebben over de risico's die er zijn op bijdragen van het Rijk (zoals bijdrage gedecentraliseerde stoptreindiensten, maar ook de impact van lagere opbrengsten studenten OV-kaart op het totaal voor OV beschikbare budget).

**Communicatie**

De Nota van Uitgangspunten is voorbereid in samenspraak met diverse stakeholders, waaronder het Reizigersoverleg Limburg, Limburgse gemeenten, Omnibuzz, aangrenzende OV-autoriteiten, het ministerie van I&W, vakbonden en interne beleidsafdelingen. Na besluitvorming worden Provinciale Staten geïnformeerd over de verdere uitwerking via het vervolgproces rond het Programma van Eisen.

**Vervolg**

Na vaststelling van de Nota van Uitgangspunten wordt gestart met het opstellen van het Programma van Eisen. Het Programma van Eisen moet uiterlijk in het derde kwartaal van 2028 worden vastgesteld. Het aanbestedings- en gunningstraject is, op basis van de landelijke aanbestedingskalender, voorzien van het vierde kwartaal van 2028 tot en met het tweede kwartaal van 2029. Daarna volgt een periode van ca. 2,5 jaar voor implementatie en overdracht, zodat de nieuwe concessie in december 2031 kan starten.
Om tot een vastgesteld programma van eisen te komen is nog aanvullende besluitvorming van de volgende Staten aan de orde over:

- budget voor openbaar vervoer in relatie tot het voorzieningenniveau en eventuele extra ambities vanuit PS;
- definitieve keuze governance-model (aanbesteden, OV-Bureau).

**Bijlage(n)**

1. Nota van Uitgangspunten
2. Rapport 'Onderzoek naar de haalbaarheid van een provinciaal openbaarvervoerbedrijf van de Provincie Limburg' (INNO-V) d.d. 1 oktober 2026

**ONTWERPBESLUIT**
**PROVINCIALE STATEN**
**VAN LIMBURG**

**No: G-26-031**

**Onderwerp:** Nota van Uitgangspunten nieuwe OV-concessie

Provinciale Staten van Limburg;
gezien het voorstel van Gedeputeerde Staten van Limburg van 27 oktober 2026
besluiten:

1. De Nota van Uitgangspunten voor de nieuwe OV-concessie vast te stellen
2. Als onderdeel van deze Nota van Uitgangspunten te besluiten dat Limburg de optie voor een eigen provinciaal vervoersbedrijf niet langer in beschouwing zal nemen.

Aldus vastgesteld door Provinciale Staten van Limburg in hun vergadering van 11 december 2026

De heer mr. A.O.J. Pregled, griffier

De heer E.G.M. Roemer, voorzitter

provincie
Limburg

# Nota van Uitgangspunten

## Concessie openbaar vervoer Limburg 2031









Vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 27 oktober 2026


F
E
ARRIVA
arriva
9019


OUZZ
ATWERK IN VERVOER

# Inhoud


1 Inleiding ..... 4

1.1 Rol en Positie Nota van Uitgangspunten ..... 5
1.2 Scope van de Nota van Uitgangspunten ..... 6
1.3 Spoorkeuzes ..... 8
1.4 Partijen ..... 10
1.5 Bron- en procesverantwoording ..... 10

2 Ontwikkelingen in de toekomst en lessen uit het verleden ..... 12

2.1 Belangrijke trends en ontwikkelingen in en rond het ov ..... 12
2.2 Opgave voor het ov ..... 14
2.3 Uitdagingen bij het inrichten van een nieuw ov-systeem ..... 15
2.4 Lessen uit de huidige concessie ..... 15
2.5 Input uit de omgeving ..... 17

3 Visie, ambities en doelen ..... 19

3.1 Visie en Limburgse ambities ..... 20
3.2 Leidende principes ..... 24
3.3 Doelen ..... 26
3.4 Klantwenspiramide ..... 27
3.5 Waar brengt ons dit? ..... 28

4 Kaders en sturing ..... 29

4.1 Wetgeving en (beleids)kaders ..... 29
4.2 Financiële kaders ..... 31
4.3 Sturing ..... 33
4.4 Governance en risicoverdeling ..... 43

5 Uitgangspunten per thema ..... 46

5.1 Scope & indeling concessie ..... 46
5.2 Concessieduur ..... 50
5.3 Bereikbaarheid ..... 51
5.4 Tarieven & kostendekkingsgraad ..... 54
5.5 Sociale Veiligheid ..... 55
5.6 Toegankelijkheid ..... 56
5.7 Vanzelfsprekend OV ..... 57
5.8 Duurzaamheid ..... 58
5.9 Weerbaarheid ..... 59
5.10 Infrastructuur en materieel ..... 60
5.11 Spoorambities & Ontwikkelopgaven ..... 62
5.12 Personeel en Werkgeverschap ..... 63

6 Van de Nota van Uitgangspunten naar het Programma van Eisen ..... 66

6.1 Processtappen en planning in relatie tot de landelijke aanbestedingskalender ..... 66
6.2 Programma van Eisen ..... 66
6.3 Keuzes opvolgende Staten ..... 68
6.4 Contourschets van doorlopend omgevingsmanagement ..... 68
6.5 Overeenkomsten ..... 69
6.6 Aanbestedingsproces ..... 70
6.7 Implementatie ..... 70

Bijlagen ..... 72

Bijlage A – partijen ..... 73
Bijlage B – stakeholdergesprekken ..... 75
Bijlage C – Samenvatting van de 5 thematische visies uit Toekomstvisie Limburg 2050 ..... 82

Bijlage D – Verslag van de Werkgroep kwaliteitsverbetering OV ..... 88
Bijlage E - geleerde lessen..... 92
Bijlage F – resultaten Limburgse Dag van het OV ..... 96
Bijlage G – Begrippenlijst ..... 99

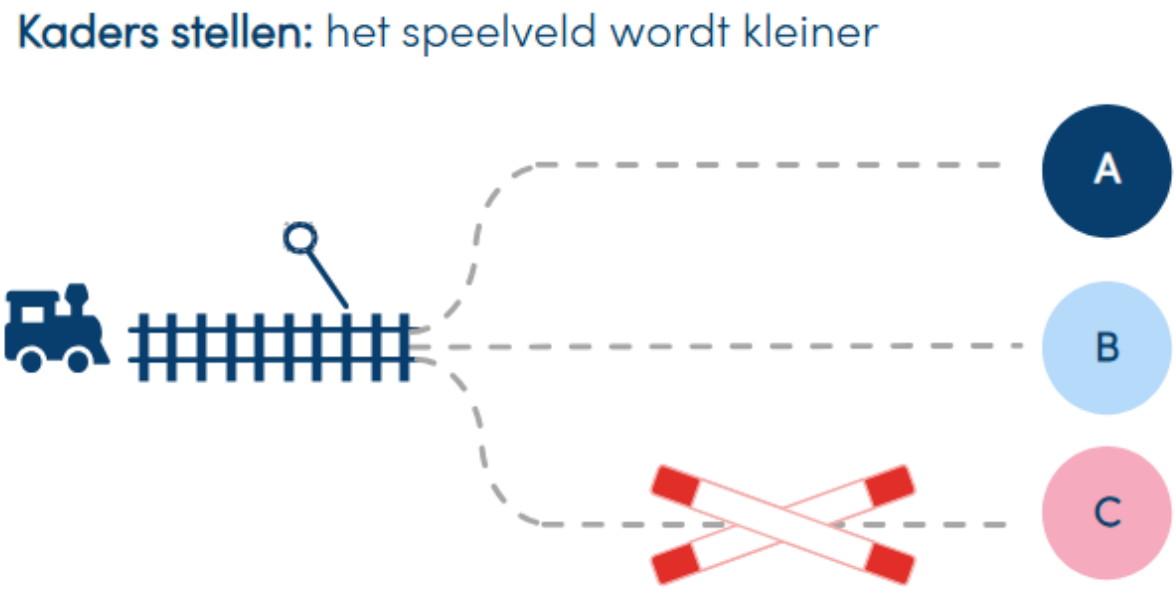
# 1 Inleiding

Deze Nota van Uitgangspunten vormt de start van het proces om te komen tot een nieuwe concessie voor het openbaar vervoer in Limburg vanaf december 2031. De Nota van Uitgangspunten bevat keuzes ten aanzien van die nieuwe concessie. Met behulp van deze nota sorteren we voor op het vanaf 2027 op te stellen Programma van Eisen voor het openbaar vervoer.

Op onderdelen zijn keuzes in deze nota al eenduidig, zoals het centraal stellen en consequent toepassen van de begrippen *flexibiliteit* en *wendbaarheid* bij de inrichting van de volgende concessie. Er zijn echter ook aspecten waar we nu vooral de mogelijkheden schetsen en nog niet per se een keuze willen of kunnen maken. In dat geval gaat het bijvoorbeeld over zaken waarover nog nadere afstemming dient plaats te vinden of waarvan we het van belang achten om daar in een marktconsultatie het standpunt van potentiële vervoerders over te verkennen.

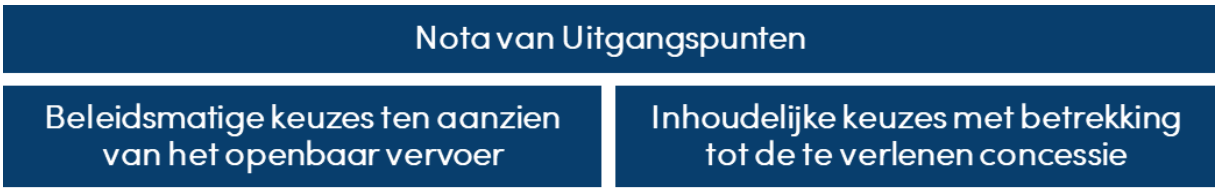
De belangrijkste reden om in deze Nota nog niet alle keuzes vast te leggen: in maart 2027 zijn verkiezingen voor Provinciale Staten. De aanbesteding van de concessie vindt plaats in de opvolgende Statenperiode. Vanuit het budgetrecht van Provinciale Staten hebben de Staten in de volgende periode ruimte om kaders voor het openbaar vervoer in de nieuwe concessie mee te geven. Dat staat op gespannen voet met het nu vaststellen van (een deel van) de uitgangspunten. Om die reden benutten we deze Nota niet alleen om keuzes te maken, maar vooral om aan te geven welke keuzes we in het vervolgtraject gemotiveerd buiten beschouwing laten.

Omdat het traject van de voorbereiding van de aanbesteding gelet op doorlooptijd en planning niet kan opschuiven, is het van belang om keuzes waar mogelijk vast te leggen om kaders te stellen die trechteren richting gewenste (keuze)opties en niet meer alle mogelijkheden open te houden. Anders gezegd: in deze nota maken we niet altijd de expliciete keuze tussen de opties A, B of C, maar schrijven we waar mogelijk wel een optie C weg.




De keuzes die we maken, maken we op twee niveaus:

1. *Beleidsmatige keuzes* ten aanzien van *het openbaar vervoer als geheel* (hoofdstuk 2: ontwikkelingen in de toekomst en lessen uit het verleden en hoofdstuk 3: visie, ambities en doelen);
2. *Inhoudelijke keuzes* met betrekking tot *de te verlenen concessie* (hoofdstuk 4: kaders en sturing en hoofdstuk 5: uitgangspunten per thema).




Vanwege het richtinggevende karakter voor het Programma van Eisen is deze Nota tot stand gebracht met inbreng en input van stakeholders uit onze omgeving. In inspirerende gesprekken met stakeholders, collega's en vakgenoten en sessies waaronder de Dag van het Limburgse OV hebben we met elkaar verkend welke keuzeopties we met betrekking tot openbaar vervoer hebben, welke keuzes we willen maken en waarom we dat willen. De weerslag van deze inbreng is onderdeel van de inhoud van deze Nota. Voor de volledigheid hebben we in de bijlage ook een overzicht van de inbreng toegevoegd. We danken iedereen die heeft meegedacht en heeft bijgedragen aan dit resultaat.

Uit de voorbereidende gesprekken met de Staten en stakeholders ontstaat het beeld dat het geen vanzelfsprekendheid is dat we alle met het openbaar vervoer samenhangende taken en verantwoordelijkheden 'aan de markt' overlaten. Daar zijn keuzes in te maken. Die keuzes zijn niet geheel vrij. Keuzes hangen vaak onderling samen, en met het maken van een keuze beperken we het aantal vrijheidsgraden voor opvolgende keuzes. Keuzes moeten we daarom maken met het gehele veld voor ogen waarbij we kiezen in consequenties: we kiezen ook voor dat 'waar we niet voor kiezen'.

Parallel aan het opstellen van deze Nota van Uitgangspunten heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de mogelijkheden van het oprichten van een eigen provinciaal openbaarvervoerbedrijf (motie 3320 Hoks inzake Onderzoek naar de oprichting van een provinciaal openbaarvervoerbedrijf Limburg).

## 1.1 Rol en Positie Nota van Uitgangspunten

Deze Nota schetst de kaders voor de opvolgende ov-concessie vanaf december 2031 en beschrijft de keuzes die we ten aanzien van de aan- of inbesteding en de opvolgende concessie maken. Om tot deze kaders en keuzes te komen, kijken we terug naar de uitvoering van de huidige concessie en de lessen die bij de uitvoering van deze concessie zijn geleerd, inventariseren we opgaves en uitdagingen voor het openbaar vervoer in het algemeen en voor het openbaar vervoer in Limburg in het bijzonder, geven we koers en richting en schetsen we op strategisch niveau hoofdkeuzes die de Provincie Limburg ten aanzien van het Limburgse openbaar vervoer in de opvolgende concessie (vanaf december 2031) maakt. Met deze Nota sluiten we de eerste fase van het proces van aan- of inbesteding af.

Zowel het proces van een aanbesteding als een eventuele inbesteding is een intensief proces dat we zorgvuldig willen doorlopen. Terugkomen op gemaakte keuzes moet worden vermeden. Een uitvraag aan partijen moet commercieel interessant zijn en een juiste risicoverdeling kennen, de concessie moet aanstuurbaar en uitvoerbaar zijn. Het ov-systeem dat we vragen, waar we eisen aan stellen en dat we uiteindelijk bouwen is een geheel waarin niet zomaar op onderdelen kan worden gewijzigd. Als laatste en belangrijkste: reizigers willen openbaar vervoer dat in hun behoeften voorziet.

Al deze aspecten beïnvloeden inhoud, uitwerking en uitvoering van de opvolgende concessie. Voor de traceerbaarheid van keuzes en met het oog op het bieden van de juiste basis voor de aanbesteding en de concessie willen we in een gecontroleerd proces komen tot invulling en uitwerking van producten. Dat doen we in een aantal fases, waarbij na elke fase één of meerdere producten worden vastgesteld. Schematisch ziet dat er als volgt uit:



Het op- en vaststellen van een Nota van Uitgangspunten is het vertrekpunt en het kader voor het Programma van Eisen, de aanbesteding, de concessie en het uiteindelijk in Limburg te bieden openbaar vervoer. Daarmee is de Nota richtinggevend en kaderstellend voor de volgende fases. In die volgende fases is ruimte voor nadere uitwerking en detaillering maar in principe niet meer voor het heroverwegen van keuzes. In het (ontwerp)proces dat we doorlopen leidt het wijzigen van eerder gemaakte keuzes immers tot de noodzaak om (delen van) het werk opnieuw te doen. Dat is niet efficiënt of navolgbaar en brengt het risico met zich mee dat planningen niet worden gehaald met als ultiem risico dat de nieuwe concessie niet in december 2031 kan starten.

Richting geven en kaders stellen voordat we tot nadere uitwerkingen overgaan en dat gefaseerd aanpakken is van belang omdat:

1. De hoeveelheid keuzes en uitwerkingen te groot is om daar in één stap naar toe te werken;
2. Richting, kaders en keuzes in de opvolgende concessie moeten leiden tot een functionerend vervoersysteem dat past bij de reizigersbehoeften enerzijds en dat anderzijds de doelen en ambities die we met openbaar vervoer hebben, helpt te realiseren. Dat betekent dat het gehele stelsel in onderlinge samenhang moet functioneren en dat we vanuit transparantie, beheers-baarheid en controleerbaarheid inzicht en overzicht houden op de totstandkoming daarvan;
3. Keuzes die we nu maken, keuzeopties verderop in het proces kunnen uitsluiten. We kiezen in consequenties: het gaat niet alleen om het maken van een keuze voor de best passende of gewenste inhoud op enig moment in het proces, het gaat ook om het accepteren van de uitsluiting of de blokkade van bepaalde keuzemogelijkheden verderop in het proces omdat die niet verenigbaar zijn met de nu gemaakte keuzes;
4. In de uitwerking, aansturing en uitvoering van de opvolgende concessie het van belang is om te kunnen werken vanuit bevestigde bestuurlijke doelen, ambities en keuzes. Dat maakt het mogelijk om telkens te toetsen of we op de goede weg zijn en daar waar we dat niet zijn, tijdig te corrigeren.

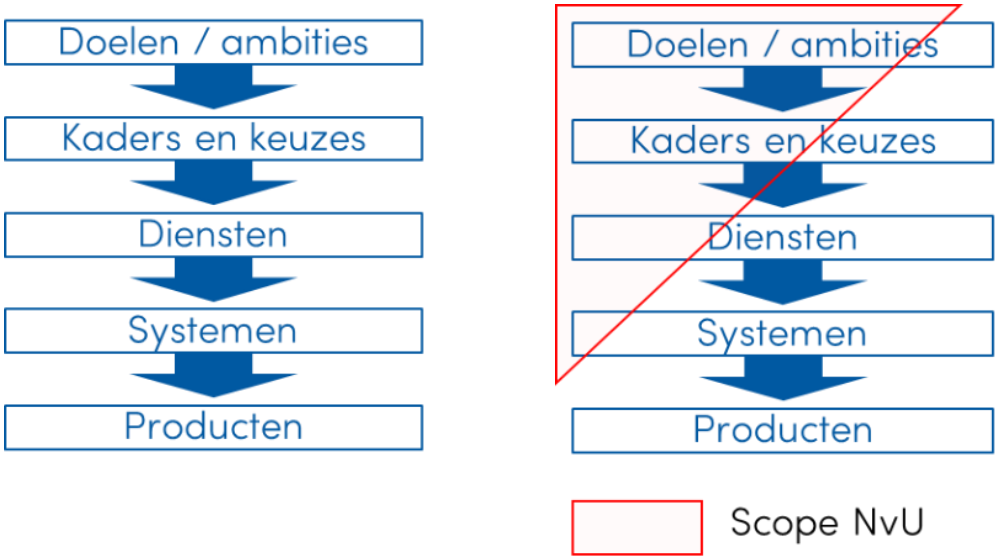
Vanuit de noodzaak om een beheerst proces te doorlopen waarin stappen traceerbaar zijn gezet en we inzicht en overzicht behouden op de inhoud, is een gefaseerde aanpak noodzakelijk.

## 1.2 Scope van de Nota van Uitgangspunten

In het kader van de totstandkoming van de nieuwe concessie voeren we in het proces van het opstellen van de Nota van Uitgangspunten het gesprek met onze omgeving over openbaar vervoer. Hoe ontwikkelt Limburg zich de komende 20 jaar en welke rol en betekenis heeft openbaar vervoer daarbij? We voeren dit gesprek op een hoog abstractieniveau. Het gaat immers om de (hoofd)keuzes en uitgangspunten die we met betrekking tot openbaar vervoer maken, en die vervolgens een basis vormen voor het in de volgende fase op te stellen programma van Eisen.

De Nota van Uitgangspunten is het eerste document waarmee we de structuur van het Limburgse openbaar vervoer in de opvolgende concessie beschrijven. Daarmee vormt de Nota de basis voor alle verdere uitwerkingen richting de aanbesteding, maar ook voor de opvolgende concessie zelf. Daar kunnen we nog niet volledig in zijn. Zoals in de inleiding beschreven stellen de opvolgende Staten het budget voor de nieuwe concessie vast. Het kan niet anders dan dat de Staten in de volgende periode ook de ruimte krijgen om kaders voor het openbaar vervoer in de nieuwe concessie mee te geven. Deze Nota is daarmee minder kaderstellend en richtinggevend dan gebruikelijk: we maken vooral keuzes op de richting en opties die we in het verdere proces *laten afvallen* en *op de ruimte die we in het vervolgproces nog willen hebben*.

De scope van de Nota van Uitgangspunten is ‘de opvolgende concessie’, met al haar specifieke kenmerken en te maken keuzes. Niet alles kan nu al worden bepaald en het is ook niet nodig om nu al alle keuzes vast te leggen. De Nota gaat daarom vooral over ambities en doelen enerzijds en kaders en keuzes anderzijds. In iets mindere mate is er sprake van een doorkijk op diensten (ofwel dat wat een concessiehouder als product(en) aan reizigers aanbiedt) en/of systemen (dat wat de technisch-inhoudelijke vertaling door de concessiehouder van de gevraagde dienst is). Daar waar wenselijk of noodzakelijk gaat de Nota van Uitgangspunten ook in op raakvlakken of dwarsverbanden met andere thema’s of beleidsvelden.




Goede ideeën die we in deze fase ophalen maar die beter bij de fase van het Programma van Eisen passen, beoordelen we op inpasbaarheid in de volgende fase. Een idee kan immers niet aansluiten bij het abstractieniveau van deze Nota, maar is wellicht wel waardevol voor en inpasbaar in de opvolgende fase.

Met betrekking tot de scope van deze Nota zijn voor het overige de volgende aandachtspunten relevant:

- De Nota van Uitgangspunten gaat over de Uitgangspunten voor de concessie 2031. Daarmee vormt deze Nota van Uitgangspunten niet het openbaar vervoerbeleid van de Provincie Limburg (hoewel het er wel onderdeel van is). Openbaar vervoerbeleid is breder.
- Op onderdelen zal een nadere inhoudelijke verkenning en/of uitwerking noodzakelijk zijn om te kunnen bepalen of een koers en richting aansluit bij de beelden die we ten aanzien van openbaar vervoer hebben en de resultaten die we er mee willen bereiken. In dat geval leggen we met deze Nota een procesafspraak vast dat die verkenning wordt gemaakt. De keuze volgt op een later tijdstip.

## 1.3 Spoorkeuzes

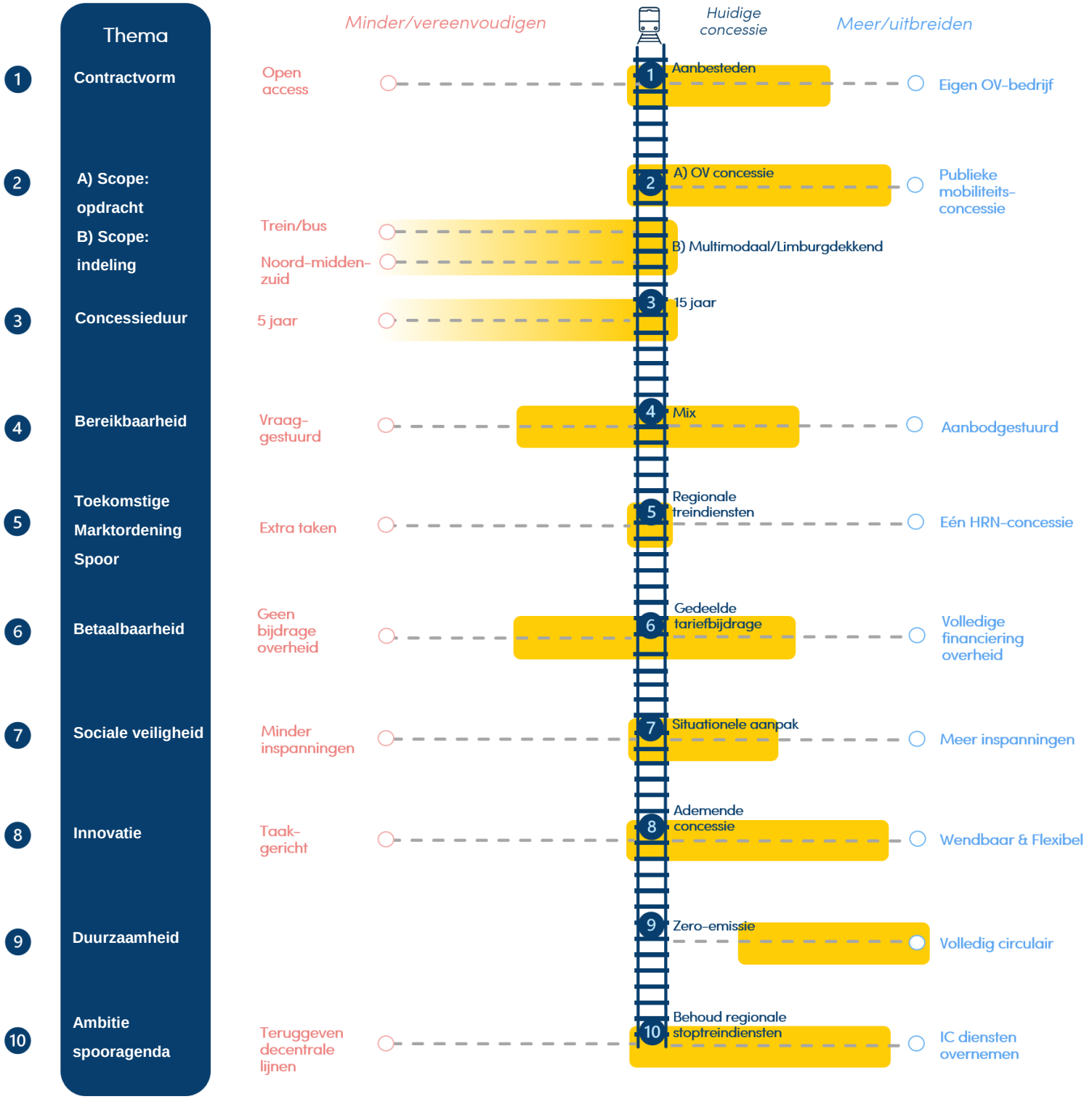
De spoorkeuzes vormen de basis voor de uitwerking van de inhoudelijke uitgangspunten voor de nieuwe ov-concessie. De spoorkeuzes brengen per thema de mogelijke bandbreedte in beeld waarbinnen de concessie kan worden ingericht. Daarmee maken de spoorkeuzes inzichtelijk welke richtingen mogelijk zijn, welke beleidsruimte er is en welke afwegingen per thema relevant zijn. De uitersten op een spoor laten zien dat keuzes kunnen variëren van meer consoliderend en vereenvoudigend tot meer ontwikkelend en uitbreidend. Niet ieder thema vraagt daarbij om een directe keuze voor één uiterste; het gaat er juist om de relevante keuzeruimte en de gevolgen daarvan inzichtelijk te maken.

Keuzes zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Om bij de spoorwegmetafoor te blijven: als je bij een wissel voor het linkerpad kiest, kan het zijn dat je later tijdens de reis niet meer naar rechts kunt overschakelen. Keuzes hebben gevolgen, en alleen door ze zorgvuldig af te wegen en op elkaar af te stemmen, kan een evenwichtig geheel bereikt worden.

Op dit moment kunnen wij nog niet met zekerheid alle keuzes tot in de scherpte maken, noch is dat wenselijk. Door op deze manier te trechteren geven wij toch al sturing en kaders mee, terwijl we tegelijkertijd het risico verminderen dat we een route kiezen die op een doodlopend spoor uitkomt.

Onderstaande spoorkeuzeplaat is het model aan de hand waarvan we afwegingen en keuzes inzichtelijk maken. De geel gearceerde delen in onderstaande plaat vormen samen het geadviseerde kader dat over de te maken keuzes is gelegd. Dit laat de bandbreedte zien waarbinnen keuzes kunnen worden verkend binnen deze nota. Binnen deze bandbreedte bestaan meerdere keuzeopties die te maken zijn, met dien verstande dat keuzes complementair moeten zijn aan elkaar.

De in de spoorkeuzes opgenomen thema’s vormen geen uitputtende opsomming. Het zijn de thema’s waarop de meest essentiële, bepalende en complexe keuzeruimte bestaat. Andere onderwerpen die in deze nota aan bod komen (maar niet in de onderstaande lijst zijn opgenomen) zijn voor de opvolgende concessie eveneens relevant, maar zijn meer autonoom te maken.




## Legenda

**Uitgangspunt huidige concessie:** dit spoor laat zien hoe het thema nu in de concessie is vormgegeven

**Inhoudelijk thema:** klik op een thema in het bovenstaande schema om naar een nadere uitwerking te gaan

**Geadviseerd kader:** bandbreedte waarbinnen keuzes worden verkend binnen deze nota

**Mogelijke koersrichting links:** bandbreedte van opties voor een beperktere invulling ten opzichte van de huidige concessie

**Mogelijke koersrichting rechts:** bandbreedte van opties voor een uitgebreidere invulling ten opzichte van de huidige concessie

## 1.4 Partijen

Openbaar vervoer werkt met en voor een groot aantal partijen. Het is belangrijk om in zijn algemeenheid de positie, belangen en behoeften van partijen te kennen. Het kennen hiervan impliceert overigens niet dat aan alle wensen en behoeften van partijen (en/of individuen) kan en zal worden voldaan. Openbaar vervoer is immers een collectief systeem dat onderdeel is van een groter mobiliteitssysteem. Keuzes ten aanzien van beschikbaarheid van openbaar vervoer maken we vanuit de van toepassing zijnde kaders en aan de hand van de (gewenste) bijdrage van openbaar vervoer aan maatschappelijke opgaven.

De voor het Limburgse openbaar vervoer meest relevante partijen zijn:

- Onze reizigers (en niet-reizigers)
- Het Reizigersoverleg Limburg (als adviesorgaan in de zin van de Wp2000)
- Onze aangrenzende ov-autoriteiten (zowel nationaal als internationaal)
- Gemeenten (en de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz als uitvoerder van Wmo-vervoer)
- Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (als systeemverantwoordelijke voor openbaar vervoer)

In bijlage A geven we een overzicht van betrokken partijen en hun rol in het openbaar vervoer.

Partijen hebben allemaal een eigen rol en verantwoordelijkheid met betrekking tot mobiliteit (en daarmee ook openbaar vervoer), bijvoorbeeld als gebruiker of als partij met zeggenschap op (een deel van) een specifiek thema, onderwerp of gebied. Daar waar partijen elkaar in samenwerking weten te vinden, kan extra meerwaarde voor het openbaar vervoer ontstaan. Het omgekeerde is overigens ook aan de orde: bereikbaarheid en dus ook bereikbaarheid per openbaar vervoer, is een gedeelde verantwoordelijkheid. Dat constateert de werkgroep kwaliteitsverbetering openbaar vervoer van de Staten. 'Organisaties moeten het thema bereikbaarheid met het ov veel nadrukkelijker als onderdeel van hun eigen maatschappelijke opgave gaan zien, daar verantwoordelijkheid in nemen en dat ook uitdragen. Dat gaat niet vanzelf.', is een conclusie die de werkgroep in haar eindverslag trekt.

## 1.5 Bron- en procesverantwoording

Deze Nota van Uitgangspunten is tot stand gekomen op basis van een aantal bronnen. Informatie of inzichten uit deze bronnen heeft een plaats gekregen in het denken over de nieuwe concessie en vervolgens in deze Nota. Omdat ze van belang zijn voor het doorlopen proces, vermelden we hier -in elk geval- de volgende bronnen:

- Dag van het Limburgse OV
  Op de Dag van het Limburgse OV is aan de hand van een aantal thema's met een brede vertegenwoordiging van gedachten gewisseld over de toekomst van het Limburgse openbaar vervoer. De thema's waren bereikbaarheid, betaalbaarheid, vanzelfsprekend OV, omgaan met onzekerheid, publieke mobiliteit en partnerschap. Zie ook paragraaf 2.5. Bijlage F bevat een overzicht van de resultaten.
- Werkgroep openbaar vervoer Provinciale Staten
  Met de werkgroep openbaar vervoer van de Staten zijn in een aantal sessies de contouren van de volgende concessie verkend. Daarbij is gesproken over de rol van openbaar vervoer in bereikbaarheid en de keuzes die we vanuit maatschappelijk perspectief belangrijk vinden voor openbaar vervoer. Brede welvaart, leefbaarheid en betaalbaarheid zijn voorbeelden van thema's die aan de orde zijn geweest. Zie ook paragraaf 2.5 en bijlage D.
- Onderzoeken naar en mid-term evaluatie van de huidige concessie
  In het (recente) verleden zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de huidige concessie. In zijn algemeenheid was de afdronk van deze onderzoeken dat de huidige concessie functioneert en dat Arriva grotendeels aan de afspraken uit de concessie voldoet. Specifieke aandachtspunten of bevindingen hebben in deze Nota een plaats gekregen. Zie paragraaf 2.4.
- Stakeholdergesprekken
  Met diverse stakeholders zijn gesprekken gevoerd. Extern betrof dat onze collega-vervoerautoriteiten in aangrenzende gebieden, de RMO's, het ministerie van I&W, de Federale Overheids Dienst en het ReizigersOverleg Limburg. Intern is afgestemd met andere

themavelden die beleidsmatig raakvlakken bij of met openbaar vervoer hebben. In bijlage B treft u de belangrijkste bevindingen uit deze gesprekken aan.

- Sprintsessies team OV
  Team OV van de Provincie Limburg heeft op een aantal thema's in een aantal sprintsessies inhoudelijke lijnen nader verkend en uitgewerkt. Resultaten van deze uitwerkingen zijn in deze Nota opgenomen.
- Spiegelsessie met drie externe deskundigen
  Een voorlopig concept van de Nota van Uitgangspunten is voorgelegd aan een panel van drie externe deskundigen. De heer J. van Selm (directeur van DOVA, de coöperatie van samenwerkende OV-autoriteiten waar ook de Provincie Limburg lid van is), de heer prof. dr. W. Veeneman (TU Delft, gespecialiseerd in governance van infrastructuur en mobiliteit) en de heer W. Mol (directeur/bestuurder publieke of publiek-private organisaties, voormalig CEO EBS public transport, voormalig directeur OV-bureau Groningen-Drenthe) hebben vanuit hun expertise en ervaring met openbaar vervoer gereflecteerd op dit concept. Zeker in relatie tot het functioneren van de huidige ov-markt heeft dat tot waardevolle aanvullingen geleid. Deze aanvullingen zijn in de Nota verwerkt.

# 2 Ontwikkelingen in de toekomst en lessen uit het verleden

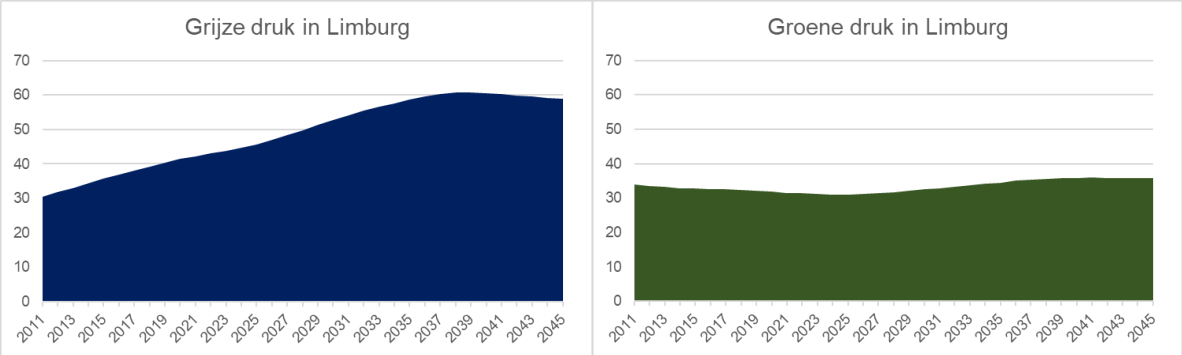
## 2.1 Belangrijke trends en ontwikkelingen in en rond het ov

De volgende ov-concessie krijgt vorm in een periode van veel ontwikkelingen en onzekerheden. Om context te bieden aan de keuzes die in de Nota van Uitgangspunten gemaakt worden brengen we de maatschappelijke, demografische en mobiliteitsontwikkelingen in beeld die een grote impact hebben op de vraag naar (openbaar) vervoer én waarvan de ontwikkelrichting met een redelijke mate van zekerheid kan worden geschetst. Om een mouw te passen aan deze onzekerheden en om beleidsvorming te ondersteunen heeft het Planbureau voor de Leefomgeving vier scenario's voor de Welvaart en Leefomgeving opgesteld (WLO 2025). Deze inzichten, aangevuld met andere toekomstverkenningen, zijn op de volgende thema's relevant voor de volgende ov-concessie:

- Vergrijzing en ontgroening,
- Arbeidsmarktontwikkeling,
- Onderwijs,
- Spreiding van voorzieningen en functies,
- Technologie en digitalisering.

**Vergrijzing en ontgroening**

Het aantal inwoners in Limburg blijft volgens het Progneff-model richting 2040 relatief stabiel en laat daarna een lichte krimp zien. Achter dit provinciale totaalbeeld gaan duidelijke regionale verschillen schuil. Waar Noord- en Midden-Limburg nog een beperkte bevolkingsgroei laten zien, heeft Zuid-Limburg al te maken met een bevolkingskrimp. Deze ontwikkelingen zijn met name het gevolg van een sterk vergrijzende bevolking richting 2040. De bevolking wordt niet alleen ouder, het aandeel ouderen neemt ook sterk toe. Zoals weergegeven in onderstaand figuur stabiliseert deze grijze druk na 2040, maar de invloed van vergrijzing op de samenleving en de mobiliteitsvraag blijft groot. Meer vergrijzing kan leiden tot ontspitsing en daarmee tot een meer evenwichtige verdeling van ov-gebruikers over de dag. Bezien vanuit het gebruik is dat een voordeel. Meer vergrijzing stelt wellicht ook eisen aan de nabijheid van haltes en daarmee aan bedieningsconcepten of lijnvoering. Voor de doelgroep is dat een voordeel, voor alle reizigers betekent dit langere reistijden (meer omrijden en kortere halte-afstanden).




Ouderen blijven naar verwachting langer vitaal en mobiel en ook het autobezit onder deze groep blijft hoog (WLO, 2025). Dit maakt dat een ouder wordende bevolking anders reist: minder uitgesproken in de spits en vaker met een motief gekoppeld aan bezoek van zorg en dagelijkse voorzieningen en sociale contacten. Ook de groene druk speelt mee in de mobiliteitsvraag. De ontgroening die Limburg gekend heeft is momenteel op haar hoogtepunt, resulterende in een relatief laag aandeel jongeren in onze provincie. Op lange termijn is het de verwachting dat dit aandeel licht stijgt. Deze doelgroep, in de vorm van scholieren en studenten, vormt een belangrijke ruggengraat van het openbaar vervoer. De ontwikkeling van deze grijze en groene druk maakt zichtbaar dat de druk op de werkzame bevolking toeneemt. De groei van het aantal eenpersoonshuishoudens en een lichte afname van de beroepsbevolking en het aantal arbeidsplaatsen beïnvloeden de omvang en spreiding van verplaatsingen. Als gevolg van deze sociaaleconomische ontwikkelingen neemt de bereikbaarheid van banen (en voorzieningen) licht af in de toekomst.

**Arbeidsmarktontwikkeling en onderwijs**
De WLO-scenario's laten zien dat de werkgelegenheidsontwikkeling in Limburg afwijkt van het landelijke beeld. Waar de toekomstprognoses voor heel Nederland een groei van 12% van de beroepsbevolking en 4% van het aantal arbeidsplaatsen tonen moet Limburg rekening houden met een krimp van de beroepsbevolking (-5%) en een afname van het aantal arbeidsplaatsen (-9%). Voor de mobiliteitsvraag is niet alleen de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen relevant, maar ook het type en de spreiding van deze arbeidsplaatsen. In het scenario Hoog Snel neemt landelijk het economische gewicht van kennisintensieve diensten toe, terwijl de Limburgse werkgelegenheids-prognoses voor financiële en zakelijke dienstverlening tussen 2020 en 2040 een lichte afname laat zien. Dit beeld geldt niet voor alle dienstensectoren: onder meer zorg, overheidsdiensten en informatie en communicatie laten in Limburg in beide scenario's groei zien. De zorg en bouwnijverheid ontwikkelen zich bovendien anders dan kantoorgerichte dienstverlening. Deze sectoren verschillen in de spreiding van werklocaties en werktijden en daarmee ook in de mogelijkheden om werknemers met regulier ov te bereiken. Onderwijs blijft juist sterkere verplaatsingspieken creëren op reguliere werkdagen, terwijl in delen van de kantoor- en dienstensector hybride werken de klassieke woon-werkpiek minder voorspelbaar maakt (WLO, 2025). Sterke stedelijke concentraties en grotere onderwijs- en werklocaties kunnen een stevige basis vormen voor regulier ov, terwijl verspreid liggende werklocaties of locaties met afwijkende werktijden eerder vragen om maatwerk, aanvullende voor- en natransport oplossingen of een andere afweging in het voorzieningenniveau.

In economische, sociale en ruimtelijke zin is de provincie nauw verweven met de omliggende regio's in België en Duitsland. Voor delen van Limburg maakt grensoverschrijdend wonen, werken, leren en voorzieningengebruik onderdeel uit van het dagelijks functioneren. Dit blijkt onder andere uit een stijging van het aantal grenspendelaars voor werk. Tegelijkertijd betreft dit slechts een beperkt aandeel ten opzichte van het aantal binnenlandse verplaatsingen van woon-werkverkeer. Als percentage van alle werknemers was de inkomende grenspendel in 2024 het hoogst in Limburg; met 7,0 procent in Noord-Limburg, 6,2 procent in Zuid-Limburg en 5,1 procent in Midden-Limburg. De potentie en impact van grensoverschrijdend kijken zijn groot, maar de grensweerstand als gevolg van onder andere taal en institutionele barrières bestaat nog steeds.

**Spreiding van voorzieningen en functies**
De spreiding van voorzieningen en functies verandert richting 2040 en 2050. In lijn met bredere ruimtelijke en sociaaleconomische ontwikkelingen concentreren wonen, werken en voorzieningen zich steeds sterker in stedelijke gebieden en grotere kernen, terwijl in meer landelijke delen van het land eerder sprake is van stagnatie of een afnemend voorzieningenniveau (WLO, 2025). Limburg kent een fijnmazige kernenstructuur waarin veel dagelijkse functies historisch verspreid aanwezig waren, maar waarin schaalvergroting en bundeling van voorzieningen ook in toenemende mate zichtbaar zijn. Het gaat daarbij niet alleen om detailhandel, maar ook om onderwijs, zorg, vrijetijdsvoorzieningen en andere bestemmingen die onderdeel uitmaken van het dagelijks functioneren van inwoners. De nabijheid van voorzieningen wordt hiermee minder vanzelfsprekend. Deze ontwikkeling zal sterker merkbaar zijn in minder verstedelijkte gebieden en kleine woonkernen. In stedelijke gebieden blijft het aanbod van functies juist relatief sterk geconcentreerd. Voor het openbaar vervoer betekent dit dat niet alleen de verbinding tussen woonkernen en de grotere centra relevant is, maar ook de vraag welke functies vanuit welke gebieden in redelijke tijd en met voldoende gemak bereikbaar moeten zijn.

**Technologie en digitalisering**
Technologische en digitale ontwikkelingen veranderen de manier waarop mensen zich verplaatsen en gebruikmaken van voorzieningen en diensten. Daarbij gaat het niet alleen om elektrificatie en nieuwe voertuigtechnieken, maar ook om bredere maatschappelijke veranderingen die de mobiliteitsvraag beïnvloeden. Denk aan digitalisering van dienstverlening, beschikbaarheid en omvang van data, de verdere opkomst van thuiswerken, zorg op afstand, online contact met overheids- en commerciële diensten en de groei van digitale informatievoorziening. Hierdoor verandert niet alleen hoe mensen reizen, maar ook waarom en wanneer zij dat doen. Dat geldt bijvoorbeeld voor thuiswerken, dat sinds de coronapandemie structureel op een hoger niveau ligt dan daarvoor. In alle WLO-scenario's wordt ervan uitgegaan dat dit effect blijvend is. Daar staat tegenover dat minder werk- of

dienstverplaatsingen deels worden vervangen door andere typen verplaatsingen, bijvoorbeeld voor sociale of recreatieve doeleinden.

Technologie kan helpend en ondersteunend zijn, maar ook disruptief werken. De komst van zelfrijdende, of autonome voertuigen (AV's) bijvoorbeeld biedt kansen om gebieden en locaties zonder vorm van collectief vervoer te ontsluiten en draagt wellicht bij aan het oplossen van het personeelsvraagstuk (relatief hoge uitstroom als gevolg van het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, beperkte instroom). Wellicht gaat de ontwikkeling zo snel dat AV's in alle opzichten onze mobiliteit invullen. In dat geval is er geen collectief vervoer meer nodig.
Data en digitalisering kunnen verder bijdragen aan een betere afstemming van diensten op reizigers. Bijvoorbeeld met inzicht in reizigersstromen, het gebruik van voorzieningen en informatie bij verstoringen. Hiermee kan het gebruiksgemak van het openbaar vervoer vergroot worden. Tegelijkertijd vraagt het ook aandacht voor digitale inclusie. Reizigers maken steeds vaker gebruik van apps voor het raadplegen van reisinformatie, kopen digitale vervoersbewijzen en checken in met bank- of OV-pas. Onderzoek van het KiM laat zien dat digitalisering drempels kan opwerpen voor de toegang tot openbaar vervoer, vooral voor ouderen of mensen met een lager inkomen of opleidingsniveau. Hierdoor bestaat het risico dat bestaande maatschappelijke ongelijkheden in stand blijven. Het is van belang dat er aandacht blijft voor begrijpelijke communicatie, ondersteuning door personeel en analoge alternatieven zodat het openbaar vervoer er voor iedereen is.

## 2.2 Opgave voor het ov

Tegen de achtergrond van vergrijzing en ontgroening, ambities voor Limburg als centrale regio in Europa en onzekerheden op het wereldtoneel staan we voor de opgave om de contouren te schetsen voor de opvolgende concessie. Is de buitenwereld niet al onzeker genoeg, ook de wereld van het ov zelf is niet in rust. Effecten van anders reizen na de coronapandemie, het vraagstuk van de Marktordening Spoor en het principe van Open Toegang tot dat spoor, de ontwikkeling van de Studenten OV-kaart (met negatieve financiële impact voor Limburg) en de ambities om werk te maken van bijvoorbeeld vanzelfsprekend openbaar vervoer, Publieke Mobiliteit, bereikbaarheid voor iedereen en duurzaamheid maken dat de toekomst nog onbekend en in ieder geval sterk in beweging is. Er bestaat een spanning omdat het verlenen van een concessie en een concessie zelf in de basis een statisch proces en vaste producten betreft. Een van de belangrijkste vragen voor de opvolgende concessie is daarom: 'hoe geven we invulling aan en sturen we op flexibiliteit en wendbaarheid?' Want één ding is zeker: flexibiliteit en wendbaarheid in een concessie was nog nooit zo nodig als nu.

In de opvolgende concessie zal publieke mobiliteit zijn beslag krijgen. Daar waar mogelijk en daar waar dat voordelen biedt voor reizigers en opdrachtgevers, willen we bezien of en hoe we publieke mobiliteit in de volgende concessie kunnen vormgeven. Om tot deze stap te komen is overeenstemming nodig met de opdrachtgevers van het huidige doelgroepenvervoer (gemeenten, samenwerkend in de Gemeenschappelijke Regeling Omnibuzz) op onder andere governance, middelen, voorwaarden en condities om gebruik te mogen maken van elkaars systeem (ov-gebruikers van Omnibuzz en Wmo-gerechtigden van openbaar vervoer). Een start als Publieke Mobiliteitsconcessie in december 2031 is niet het verwachte beeld. Los van het feit dat de wetgeving nog niet voorziet in het verlenen van een Publieke Mobiliteitsconcessie zijn we op het gebied van governance-afspraken met gemeenten nog niet zo ver dat we deze stap al volledig kunnen zetten. Wel willen we, via transitie of ingroei, ruimte bieden aan het ontwikkelen van het concept publieke mobiliteit binnen de concessie.

De ontwikkeling van publieke mobiliteit, gecombineerd met de wens om te bezien of er een behoefte of noodzaak bestaat om deelmobiliteit-concepten in de concessie op te nemen, maakt dat we de opgave voor de nieuwe concessie breder willen beschouwen dan 'slechts' vanuit het perspectief van 'een klassieke ov-concessie'.

Naast deze meta-opgave voor de concessie geldt natuurlijk dat we een voor Limburg passend openbaar vervoersysteem willen realiseren. Het definiëren daarvan vindt plaats binnen de van toepassing zijnde kaders (zoals de POVI en, na vaststelling, deze Nota van Uitgangspunten) en rekening houdend met de inhoudelijke ambities die in de komende concessie een plaats krijgen.

## 2.3 Uitdagingen bij het inrichten van een nieuw ov-systeem

Mobiliteit en openbaar vervoer ontstaan in een maatschappelijke context en verbinden -letterlijk en figuurlijk- verschillende (beleids)thema's met elkaar: ruimtelijke ordening, woningbouw, economie, duurzaamheid etc. Is deze beleidscontext en -samenhang al een puzzel, het veld waarin openbaar vervoer opereert is zelf ook complex. Vanuit maatschappelijke context is de opgave voor openbaar vervoer veelzijdig. Die opgave wordt onder andere gekleurd door ontwikkelingen op het gebied van:

- Vergrijzing en ontgroening
- Schaarste aan middelen (voor zowel exploitatie als voor investeringen)
- Brede welvaart (aandeel van of bijdrage daaraan vanuit ov)
- Opgaven in bereikbaarheid en hoe die te faciliteren
- Aandacht voor de bereikbaarheid van landelijke gebieden (en/of kleine kernen)
- Maatschappelijke betaalbaarheid ov

Naast deze inhoudelijke punten is er ook sprake van onzekerheden. Deels zitten die in ontwikkelingen waarvan we weten dat die gaan plaatsvinden (onder andere Publieke Mobiliteit, autonoom vervoer) maar waarvan we het tempo van de ontwikkeling en de impact op het openbaar vervoer binnen de concessie nog niet kunnen overzien. Tegelijkertijd bieden ontwikkelingen ook een kans om het (Limburgse) openbaar vervoer te verbeteren of te ondersteunen.

Ook risico's bepalen de invulling van de volgende concessie. Vanuit een financiële focus bezien zijn op voorhand te noemen:

- Een krimpend Provinciefonds (waar het budget voor de volgende concessie uit vandaan komt)
- Onzekerheid over de opbrengsten van de Studenten OV-kaart
- Onzekerheid over indexering

Zonder dat op alle hier genoemde (en overige) aspecten duidelijk is wat in detail de invloed en impact op de volgende concessie is of zal zijn: we moeten rekening houden en een manier vinden om binnen een voortdurend veranderende context invulling te geven aan openbaar vervoer.

## 2.4 Lessen uit de huidige concessie

Vanuit het perspectief dat we de volgende concessie op de onderdelen waar daar behoefte aan is (of waar dat nodig is) willen verbeteren, is het verstandig om na te gaan welke lessen er zijn geleerd uit de huidige concessie. In bijlage E komen de belangrijkste punten aan bod. Daarmee is niet gezegd dat van minder belangrijke punten niets valt te leren. Het gaat hier om het in beeld brengen van lessen die in de brede zin van het woord uit de concessie zijn te leren. Daar waar gebruik wordt gemaakt van de uitgevoerde evaluatieonderzoeken benoemen we de lessen uit het onderzoek. Op inhoud vullen we dat aan met relevante 'naar aanleiding van'-lessen.

Een overzicht van de geleerde lessen:

| Evaluaties | |
|---|---|
| Goudappel-Coffeng | • Wees op voorhand duidelijk in kaders en afspraken van de zijde van de opdrachtgever. Vermijdt bij voorkeur procesafspraken in de sfeer van 'nadere uitwerking gedurende concessie' (hoewel dat niet altijd valt te voorkomen). Biedt ruimte op onderdelen of uitwerkingen van afspraken waarvoor inbreng van de concessiehouder gewenst of nodig is. |
| Ecorys | • Kies bewust en wees specifiek in welk type ov waartoe dient, waar dat aan bijdraagt en welk *level of service* dat moet bieden (o.a. maar niet alleen op nabijheid). |
| Mid-term review | • Een doelstelling kan op gespannen voet staan met andere doelstellingen. Ga hier in het uitwerken van de doelstellingen en maatregelen om deze te bereiken bewust mee om.<br>• Uitvoeringskwaliteit: normstelling mag meer situationeel en aangepast op feitelijke (gerealiseerde en realiseerbare) prestaties, mits daar een goed proces voor is voorzien. Draag zorg voor een verifieerbaar en eenduidig |

| | |
|---|---|
| | proces, bij voorkeur op basis van onafhankelijke broninformatie. Zorg wel voor een goede balans tussen wortel en stok.<br>• Kostendekkingsgraad: draag op alle aspecten waar dat nodig en relevant is zorg voor adequate en verifieerbare kwantitatieve onderbouwing. Leg bij aanbesteding de nulsituatie of de basis vast.<br>• Inrichten van processen: voorkom dat plannen te veel als een op zichzelf te vervullen verplichting en te weinig als integraal onderdeel van een verbeterproces (PDCA) worden gezien. |
| Provinciale Staten | |
| Commissie LEO | • Hoe gericht te sturen op het behalen van prestaties?<br>• Hoe voorkomen we risicovolle en/of niet realiseerbare ontwikkelingen (waarbij nadeel bij de Provincie landt?)<br>• Hoe een openbaar vervoersysteem te ontwerpen dat als basis reisbehoeften van reizigers heeft in plaats van eisen van de concessieverlener of keuzes van de concessiehouder?<br>• Hoe flexibiliteit in de concessie te organiseren, hoe om te gaan met het onvoorzienbare onvoorziene (om in te kunnen spelen op onzekere toekomstige ontwikkelingen)?<br>• Hoe brengen we een adequate risicoverdeling tussen concessieverlener en -houder tot stand?<br>• Hoe tussentijds de concessie bij te sturen (evaluaties, benchmarks)?<br>• Hoe de concessie het meest optimaal te organiseren en te sturen? |
| Maaslijn (toezegging 9739) | |
| | Maak keuzes weloverwogen en doordacht en bereid je vervolgens voor op dat wat er kan komen. Kies waar mogelijk de weg van geleidelijkheid en zorg voor terugvalscenario's en alternatieven. Kies met mogelijkheden en onmogelijkheden van en consequenties voor partners of opdrachtnemers voor ogen. Accepteer dat er afwijkingen kunnen ontstaan en handel vervolgens op basis van de voorziene alternatieven. |

Uit een interne evaluatie van het interne Team OV volgen de volgende lessen:

| Wat doen we in de volgende concessie anders? |
|---|
| • Formuleer geen eisen waar we geen zeggenschap over of invloed op hebben (Maaslijn)<br>• Zorg voor goede en adequate risicoverdeling en -afdekking (Maaslijn)<br>• Zorg dat je op basis van een breed overzicht op data kunt bijsturen. Dat stelt eisen aan de beschikbaarheid van data, aan data-analyse (en mogelijkheden daartoe) en aan de processen van aansturing<br>• Zorg voor beschikbaarheid van bron- en referentie-informatie over de concessie (nul-situatie / businesscase concessie afdoende vastleggen)<br>• Stel eisen zo concreet mogelijk (en stel ze anders bij voorkeur niet; op minder of weinig concrete eisen valt niet te sturen)<br>• Stel eisen 'als eis' (gebruik formulering 'dient te'): te ambigue geformuleerde eisen leiden tot interpretatieverschillen<br>• Voorkom dat de concessie beleid bevat: beleidswijzigingen zijn dan ook meteen concessiewijzigingen<br>• Zorg voor eenduidige afspraken over grensoverschrijdende lijnen met de OV-autoriteit aan de andere zijde van de grens (dienstregeling, bekostiging, tarieven, reisinformatie etc.) en stem onder welke condities wijzigingen kunnen worden doorgevoerd<br>• Voorkom uitwerkingen in de implementatiefase, zeker van essentiële onderwerpen of onderdelen. Soms kan het niet anders, maar vraag dan een *proof of concept* in de aanbesteding<br>• Werk alle concessie-gerelateerde processen in de PvE-fase uit: 'dit is hoe wij werken' |

| Wat kan in de volgende concessie beter? |
|---|
| • Zorg er voor dat je binnen de concessie kunt inspelen op beleidswijzigingen (maar wordt geen speelbal)<br>• Zorg voor eenduidige kwaliteit in en levering van data, vanaf dag één<br>• Zorg voor rolzuiverheid van concessiehouder en – verlener ten aanzien van ontwikkeling en ontwikkeltafels<br>• De mid-term review is als nuttig ervaren, maar zou ook ruimte voor herijking van de concessie moeten bieden<br>• Eigen verantwoordelijkheid en eigenaarschap van partijen op voor OV relevante thema's (wegbeheerders, justitie etc.)<br>• Contractmanagement via contractbeheer- of contractmanagementsysteem<br>• Vaststellen exploitatiebijdrage via eenduidig proces<br>• Verificatie en validatie van eisen<br>• Productenmanagement: SMART kunnen sturen |

| Wat behouden we in de volgende concessie? |
|---|
| • Benutten van rendement op OV ten behoeve van minder renderend OV (nu geregeld/geborgd via multimodale concessie)<br>• Afspraken over een gezamenlijk groei-/ontwikkelpad aan de hand van ambities en ontwikkelopgaven<br>• Ademende concessie met meedenkende concessiehouder<br>• Ontwikkelfunctie bij concessiehouder, mogelijkheid om dienstregeling en netwerk bij te stellen/ te optimaliseren<br>• Escalatie goed ingeregeld<br>• Benut de kennis van de markt<br>• Laagdrempelige beheer- en ontwikkeloverleggen in goede sfeer<br>• Afstemming en communicatie richting derden |

Op een aantal aandachtspunten zoals hierboven geschreven na, zijn we in het grotere geheel tevreden met de wijze waarop de huidige concessie functioneert en over de manier waarop het Limburgnet -via ontwikkeling- is geëvolueerd tot het huidige openbaar vervoeraanbod. Vanuit dat perspectief is er niet direct een aanleiding om de opvolgende concessie anders in te richten.

Uit de trends en ontwikkelingen en de geschetste uitdagingen voor openbaar vervoer ontstaat echter een ander beeld. Er zijn nog onduidelijkheden (en risico's), niet alle ontwikkelingen en ontwikkelrichtingen kunnen op voorhand worden voorzien. De uitdaging voor de opvolgende concessie wordt daarmee om binnen een concessiestelsel en afspraken waarop contractpartijen wederzijds aanspreekbaar zijn, ruimte te vinden en te bieden voor relevante maar ook voor onvoorziene ontwikkelingen.

## 2.5 Input uit de omgeving

Voor de totstandkoming van de Nota van Uitgangspunten is op verschillende momenten input opgehaald bij belanghebbenden in onze omgeving. Gedurende inspirerende gesprekken en sessies (waaronder de Dag van het Limburgs OV en een ronde langs de partners) hebben we gezamenlijk verkend hoe het Limburgs OV er momenteel voor staat, hebben we gekeken naar mogelijke verbeteringen en hoe deze kunnen worden gerealiseerd en hebben we besproken hoe we hierin zullen samenwerken. Zonder te pretenderen dat het onderstaande overzicht compleet is, zijn de belangrijkste bevindingen:

***Dag van het Limburgse OV***
Op 25 juni 2026 vond in Roermond de Limburgse Dag van het OV plaats. Met een breed veld aan deelnemers is de ochtend benut om inspiratie op te doen over openbaar vervoer in het algemeen en recente aanbestedingen in Nederland in het bijzonder. In de middag is aan de hand van een aantal thema's in workshops verkend hoe we daar tegenaan kijken en hoe we daar in de opvolgende concessie invulling en uitwerking aan kunnen geven. Samengevat zijn de bevindingen van de workshops:

- Bereikbaarheid:
  - Definieer een niveau van basisbereikbaarheid, ook naar voorzieningen
  - OV-aanbod hoeft niet voor iedereen gelijk te zijn. Maak in dat gedifferentieerde aanbod wel transparante keuzes
  - Betrouwbaarheid is belangrijk
- Betaalbaarheid:
  - Prijs mag geen barrière zijn om gebruik te maken van openbaar vervoer
- Vanzelfsprekend OV
  - Ontwerp openbaar vervoer vanuit gebruikersperspectief
- Omgaan met onzekerheid:
  - Biedt en laat in de concessie ruimte om wendbaar op veranderingen te reageren
- Publieke Mobiliteit:
  - Openbaar vervoer en Publieke Mobiliteit moeten voor de reiziger als één systeem voelen
- Partnerschap:
  - Werk samen in co-creatie; niet alleen bij de ontwikkeling van de nieuwe concessie, maar juist ook daarna.

***Werkgroep kwaliteitsverbetering openbaar vervoer***
Op verschillende momenten in het voorbereidingsproces heeft de werkgroep kwaliteitsverbetering openbaar vervoer van de Staten meegedacht over verschillende aspecten van de Nota van Uitgangspunten. De weerslag hiervan is in deze Nota opgenomen. Het eindverslag van de werkgroep kwaliteitsverbetering met aanbevelingen aan het college is integraal opgenomen in bijlage D.

***Ronde langs de partners***
De reactie van partners verschilt logischerwijs naar de rol en de functie van de partner. Een collega-vervoerautoriteit heeft in het proces van het opstellen van de Nota van Uitgangspunten andere aandachtspunten dan bijvoorbeeld het Reizigersoverleg of een gemeente. Vanuit de verschillen tussen partners is het lastiger om hier een specifieke lijn uit te destilleren. In algemene zin kan echter worden gesteld dat er:

- Onder partners een gedeeld beeld bestaat dat de huidige concessie, buiten een aantal aandachts- en verbeterpunten, in de basis goed functioneert. Partners zijn positief over het feit dat ze reeds nu in het proces van aanbesteding worden betrokken en denken in de fase van het Programma van Eisen graag mee over de verdere uitwerking en over de nader te maken afspraken;
- Een gedeeld beeld is op de noodzaak om de volgende concessie flexibel (in termen van te bieden vervoer) en wendbaar (in termen van te verwachten transities) in te richten;
- Een behoefte bestaat om deelmobiliteit (al dan niet als onderdeel van de concessie) een grotere plaats in het mobiliteitsbeleid en –instrumentarium te geven.

In bijlage B is een overzicht opgenomen met de per partner belangrijkste bevindingen.

***Participatie in het vervolgproces***
In paragraaf 6.4 leggen we de contouren van de participatie voor het verdere traject (waaronder de PvE-fase en moment van aanbesteden) vast, om hiermee voor stakeholders duidelijk te maken welke stappen gezet worden. Het traject is immers lang en kent momenten van veel participatie maar ook momenten van minder communicatie, met name wanneer de aanbesteding daadwerkelijk op de markt is. Dit is nadrukkelijk slechts een contourschets. Uiteindelijk moet het gehele traject bijdragen aan een verbeterde kwaliteit van het ov, en aan de tevredenheid van reizigers en stakeholders daarover.

# 3 Visie, ambities en doelen

We beginnen niet ‘zomaar’ met een nieuwe concessie. De concessie is zowel indirect (als bijdrage aan het realiseren van hogere orde ambities en doelen) als direct (door het bieden van een openbaar vervoersysteem) een instrument dat een belangrijke bijdrage levert aan de realisatie van brede maatschappelijke opgaven. Een nieuwe concessie moet daarom passen bij en bijdragen aan de koers en richting die we de komende 20 tot 30 jaar voor Limburg zien.

De nieuwe ov-concessie biedt daarnaast ook een kans om ons openbaar vervoer te ‘herijken’ op nieuwe inzichten en uitgangspunten, op ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan of zich de komende jaren gaan voordoen en op voortschrijdende techniek en/of nieuwe wensen. Ook vanuit deze ontwikkelingen ontstaan ambities en doelen voor het openbaar vervoer. In dit hoofdstuk brengen we beide onderdelen bij elkaar om tot ambities en doelen voor het openbaar vervoer en de nieuwe concessie te komen.

## Maatschappelijke waarde

Nederland staat, in het licht van klimaatverandering, de aanhoudend hoge CO2-uitstoot door wegtransport, onzekerheden op de mondiale energiemarkt, schaarse ruimte, verstedelijking, autoafhankelijkheid en zorgen over bereikbaarheid onder kwetsbare doelgroepen, voor de opgave het mobiliteitssysteem zodanig in te richten dat het bijdraagt aan de gezondheid en welzijn van mens, dier en leefomgeving. In de transitie richting een mobiliteitssysteem dat de uitdagingen van vandaag en morgen het hoofd kan bieden, vervult openbaar vervoer een sleutelrol.

Openbaar vervoer is meer dan een bus van A naar B of elk half uur een trein. Het is meer dan slechts een middel tot een doel. Het openbaar vervoer is een afspiegeling van de samenleving en welke waarden en prioriteiten wij daarbij leidend vinden. In paragraaf 2.3 schetsten we de uitdagingen bij de inrichting van de nieuwe concessie en de relatie die tussen openbaar vervoer en andere beleidsvelden bestaat.

Ook al zien of erkennen we dat niet altijd, openbaar vervoer stelt ons in staat om met een relatief beperkt ruimtebeslag, gunstige klimaatprestaties en tegen beperkte maatschappelijke kosten grote groepen reizigers te vervoeren. Daarmee heeft openbaar vervoer wellicht niet het antwoord op alle hier genoemde uitdagingen waar wij als maatschappij voor staan. Openbaar vervoer kan er wel een belangrijke rol in spelen. Als plaats op de mobiliteitsladder en in het maatschappelijke debat over mobiliteit zien we deze -en andere- waarden van openbaar vervoer echter nog niet altijd terug. Daar gaat het vaak toch weer over de trein met vertraging. Of de prijs van het kaartje.

Hoewel de verantwoordelijkheid voor het regionaal ov in Nederland belegd is bij de decentrale overheden, maakt het integraal deel uit van het totale mobiliteitssysteem in Nederland en draagt het bij aan bredere maatschappelijke doelen van het Rijk. In het Klimaatakkoord, de Nationale Omgevingsvisie, de Mobiliteitsvisie 2050 en het Toekomstbeeld OV wordt openbaar vervoer gepositioneerd als een duurzame, ruimte-efficiënte en inclusieve vorm van mobiliteit die essentieel is voor brede welvaart.

In het Klimaatakkoord en het bredere Rijksbeleid rond duurzame mobiliteit wordt slimme en schone personenmobiliteit gezien als een belangrijk middel om duurzaam reizen mogelijk te maken. Een goed openbaar vervoerssysteem is een van de krachtigste middelen om de CO2-uitstoot te verminderen, het energieverbruik te beperken en de druk op schaarse ruimte, middelen en budgetten te verlagen. Vanuit duurzaam reizen bezien eveneens relevant is het deelaspect. Delen neemt een steeds belangrijkere positie in ten opzichte van bezit (in mobiliteit, maar ook daarbuiten). Zo bezien is openbaar vervoer deelmobiliteit *avant la lettre*: het is de eerste –en meest gevestigde- vorm van gedeelde mobiliteit. Dat openbaar vervoer een belangrijk instrument vormt voor deze ambities, kan niet verbazen.

Openbaar vervoer helpt de doelstellingen in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) te realiseren. De NOVI gaat uit van een integrale benadering van het ruimtelijk domein, waarin verstedelijking,

voorzieningen en mobiliteit in samenhang worden benaderd en ontwikkeld. Daarbij wordt een uitstekende bereikbaarheid als cruciaal gezien. Hiervoor is een robuust, veilig en duurzaam mobiliteitssysteem gewenst. Het slim inrichten van (verkeers)ruimte, borgen van bereikbaarheid en nabijheid op alle schaalniveaus en het versterken van openbaar vervoer in stedelijke en landelijke regio's (waar nodig door innovatieve, flexibele mobiliteitsdiensten) zijn hierbij belangrijke uitgangspunten voor de inrichting van Nederland. Openbaar vervoer vormt daarbij ook een ordenend principe. Het helpt om bereikbaarheid te organiseren op een manier die niet vanzelfsprekend leidt tot meer autoverkeer en extra druk op de openbare ruimte. De Mobiliteitsvisie 2050 verdiept dit perspectief en maakt duidelijk dat mobiliteit gaat over de mogelijkheid van mensen om deel te nemen aan de samenleving. Het gaat daarbij om de toegang tot banen, onderwijs, zorg en sociale contacten. In dit licht heeft openbaar vervoer een brede publieke waarde. Het is een collectieve basisvoorziening die inwoners in staat stelt om mee te doen en een bijdrage te leveren aan maatschappij en economie.

In het onlangs gepubliceerde rapport 'Als je niet stuurt, ga je nergens heen' (ABDTopconsult, juni 2026) dat breed ingaat op de betaalbaarheid van openbaar vervoer, wordt aandacht gevraagd voor de doelmatige inzet van publieke middelen. De investeringen in ov-infrastructuur, zoals spoor, stations, haltes, materieel en exploitatie zijn kostbaar en dienen goed benut te worden om zoveel mogelijk maatschappelijke waarde op te leveren. Daar waar deze voorzieningen aanwezig zijn, is het vanuit doelmatige besteding van publieke middelen logisch om het gebruik ervan verder te vergroten (door er bijvoorbeeld ook in ruimtelijke inrichting gebruik van te maken). Dat openbaar vervoer daarmee ook een ordenend principe in de omgeving is, volgt daar logischerwijs uit.

Openbaar vervoer stelt mensen in staat om zich te verplaatsen en daarbij niet per definitie afhankelijk te zijn van een auto. Zelfstandigheid, autonomie, deelnemen: openbaar vervoer helpt om je te verplaatsen als je geen auto wil, kunt of mag rijden. Zelfstandigheid, autonomie en deelnemen zijn daarmee in zichzelf al relevante maatschappelijke waarden van openbaar vervoer die ver boven 'een bus van A naar B' uitstijgen. Dat spectrum vergroot nog een aantal keren extra uit als je bedenkt wat reizen per openbaar vervoer mogelijk maakt in termen van het wel of niet kunnen volgen van een opleiding, naar je werk gaan, recreëren, het onderhouden van sociale contacten enzovoort. En in tijden waarin volle agenda's, verplichtingen en drukte in zijn algemeenheid een maatschappelijk fenomeen lijken te zijn geworden, heeft reizen per openbaar vervoer ook voordelen als rustmoment op de dag: ov-reistijd = mijn tijd. Een boek of de krant lezen, naar muziek luisteren of gewoon de dag overdenken en afschakelen, lekker wegdromen of naar buiten staren terwijl je naar je bestemming wordt gebracht: het kan allemaal.

Vanuit deze nationale perspectieven is openbaar vervoer een collectieve basisvoorziening, die niet alleen de individuele bereikbaarheid van reizigers dient, maar een bijdrage levert aan brede maatschappelijke doelen zoals leefbaarheid, brede welvaart en duurzaamheid en daarnaast faciliteert in het bereikbaar houden van steden in een steeds complexer wordende ruimtelijke puzzel met toenemende druk op ruimte.

## 3.1 Visie en Limburgse ambities

De Provincie kent twee belangrijke visiedocumenten: de Provinciale Omgevingsvisie (POVI) en de Toekomstvisie Limburg 2050 (TV2050). Beide visies zijn relevant voor de koers en richting van de opvolgende concessie.

### 3.1.1 Provinciale Omgevingsvisie

De POVI is de lange termijnvisie (20 tot 30 jaar) voor de leefomgeving. In de POVI zijn Limburgse principes opgenomen (§ 3.3 Limburgse principes). Deze Limburgse principes gaan vooral over hoe we de opgaven en de ambities richting 2050 vertalen naar concrete beleidskeuzes – in deze POVI of in toekomstige provinciale programma's. De Limburgse principes vormen ook een richtinggevend kompas voor beoordeling van nieuwe plannen en projecten, wanneer POVI, programma's of Omgevingsverordening ruimte laten voor een maatwerkafweging. Voor openbaar vervoer zijn met name de volgende principes relevant:

- Principe 3: Zorgvuldig omgaan met onze schaarse ruimte en voorraden (boven- en ondergronds), waarbij we onder meer inzetten op: een zo goed mogelijke benutting van de

bestaande voorraad, waaronder het openbaar vervoer; en waarin we bij de ontwikkeling van nieuwe ruimtelijke functies rekening houden met de ligging en capaciteit van de bestaande netwerken waaronder het ov-systeem. We willen voorkomen dat er nieuwe kostbare infrastructuur aangelegd moet worden terwijl er aan de andere kant restcapaciteit onbenut blijft.
- Principe 4: Versterken bebouwd én landelijk gebied: We staan voor ‘verantwoord verstedelijken’. We willen steden en dorpen compact houden en stedelijke functies zoveel mogelijk in bestaand bebouwd gebied concentreren.

Enkele andere principes uit de POVI relevant voor de concessie zijn:
- Publieke middelen doelmatig inzetten;
- Rekening houden met verschillen tussen gebieden;
- Verbindingen leggen tussen plaatsen en functies;
- Werken aan een duurzaam en toekomstbestendig mobiliteitssysteem.

Zij geven mede richting aan de manier waarop de concessie wordt ingericht en uitgevoerd. Dit sluit aan bij de kern van de opgave:

Deze principes zijn geen afzonderlijke doelen voor de concessie maar illustratief voor de scope van de in de concessie te maken keuzes. Ze helpen om de stap te zetten van de brede provinciale ambities naar concrete doelstellingen en sturingskeuzes voor het openbaar vervoer in Limburg.

De POVI zegt over mobiliteit het volgende:

*Mobiliteit*

We werken aan een bereikbaar en toegankelijk Limburg: 'Iedere Limburger komt binnen een acceptabele tijd en tegen aanvaardbare kosten op zijn of haar bestemming'. Limburg verandert snel, net als Nederland en de rest van Europa. Mobiliteit en bereikbaarheid spelen bij al deze veranderingen een grote rol om onze samenleving leefbaar en dynamisch te houden. Limburgers moeten zich op een veilige en betaalbare wijze kunnen verplaatsen voor werk, familie, vrije tijd en plezier. De reiziger moet centraal staan, niet het systeem. Daarnaast is het belangrijk dat economische activiteiten in Limburg goed bereikbaar zijn en dat goederen slim, veilig en duurzaam vervoerd kunnen worden.

De provincie is wettelijk verantwoordelijk voor een goede en veilige provinciale infrastructuur en organiseert en subsidieert het regionale openbaar vervoer. De bereikbaarheid van voorzieningen, ook in het landelijk gebied en in buitenwijken van steden, is daarbij van belang.

Als middenbestuur verbinden we het lokale en het nationale vervoer en transport. We houden rekening met de unieke kwaliteiten en kansen voor Limburg als grensgebied richting de buurlanden Duitsland en België. Een duurzame, slimme en grensoverschrijdende mobiliteit is essentieel voor Limburgs toekomst, met aandacht voor actieve mobiliteit (lopen en fietsen), openbaar vervoer, deelmobiliteit en de personenauto.
Duurzame goederencorridors over water, spoor en weg worden ontwikkeld om de logistieke sector toekomstbestendig te maken en congestie op het wegennet te beperken. Mobiliteitsbeleid en ruimtelijke ordening worden beter op elkaar afgestemd.

Met de hier geschetste koers en richting biedt de POVI een inhoudelijk vertrekpunt voor het openbaar vervoer in het algemeen en voor de OV-concessie in het bijzonder. Voor de opvolgende concessie zijn daarbij de volgende aspecten van belang:

| Omgevingsvisie | Relevant voor openbaar vervoer |
| --- | --- |
| | Zorgvuldig omgaan met onze schaarse ruimte en voorraden. Bij de ontwikkeling van nieuwe ruimtelijke functies houden we rekening met de ligging en capaciteit van de bestaande netwerken waaronder het ov-systeem. We zetten publieke middelen doelmatig in. |
| | Zo goed mogelijk benutten (van onder andere openbaar vervoer). We willen voorkomen dat er nieuwe kostbare infrastructuur aangelegd moet worden terwijl er aan de andere kant restcapaciteit onbenut blijft. We houden rekening met verschillen tussen gebieden |
| | We staan voor 'verantwoord verstedelijken'. We willen steden en dorpen compact houden en stedelijke functies zoveel mogelijk in bestaand bebouwd gebied concentreren |
| | Iedere Limburger komt binnen een acceptabele tijd en tegen aanvaardbare kosten op zijn of haar bestemming. Limburgers moeten zich op een veilige en betaalbare wijze kunnen verplaatsen voor werk, familie, vrije tijd en plezier |
| | De reiziger moet centraal staan, niet het systeem |
| | Economische activiteiten zijn in Limburg goed bereikbaar |
| | We houden rekening met de unieke kwaliteiten en kansen voor Limburg als grensgebied richting de buurlanden Duitsland en België. Een duurzame, slimme en grensoverschrijdende mobiliteit is essentieel voor Limburgs toekomst, met aandacht voor actieve mobiliteit (lopen en fietsen), openbaar vervoer, deelmobiliteit en de personenauto |
| | Werken aan een duurzaam en toekomstbestendig mobiliteitssysteem |

### 3.1.2 Toekomstvisie Limburg 2050

'Wat voor een Limburg willen we in 2050 zijn?' is de eerste vraag in de Toekomstvisie Limburg 2050. Aan de hand van vier voor Limburg relevante bewegingen op het Kompas op weg naar 2050 en 5 thematische visies (waaronder één op het gebied van mobiliteit) geeft de visie antwoord op deze vraag.

De vier bewegingen zijn:

1. Gemeenschappen met eigenaarschap
2. Karakteristiek landschap
3. Dynamische stedelijke gebieden
4. Kruispunt in Europa

De vijf thematische visies gaan over:

1. Economie
2. Wonen
3. Landelijk gebied
4. Mobiliteit
5. Energie

Omdat de opvolgende concessie een belangrijk instrument is om de in de visie beoogde opgave en koers mee te helpen vormgeven en realiseren, beschouwen we in deze Nota van Uitgangspunten de voor openbaar vervoer relevante perspectieven. Dat doen we voor zowel de vier bewegingen (hierna) als voor de vijf thematische visies (in bijlage C). In het Programma van Eisen krijgen deze perspectieven en de uit de thematische visies voor openbaar vervoer relevante punten een nadere uitwerking.

| Beweging | Aspecten | Perspectief voor openbaar vervoer |
|---|---|---|
| Gemeenschappen met eigenaarschap | Sterke gemeenschappen verbonden via fijnmazige mobiliteit | Fijnmazig mobiliteitssysteem zorgt voor bereikbaarheid centrale kernen per (e-)fiets, auto, ov (inclusief publieke mobiliteit) |
| | Autonomie en gemeenschapszin | Delen, coöperaties, gedeelde verantwoordelijkheid |
| | Bedrijvigheid als ruggengraat van de lokale gemeenschap en het decentrale energiesysteem | Nabijheid, lokaal |
| Karakteristiek landschap | Levendige kernen in groene contouren | Optimaal benutten van bestaande ruimte, verdichting, voorzieningen in centrale kernen |
| | Balans tussen landbouw, landschap, energie en leefkwaliteit | Bereikbaarheid regionaal |
| Dynamische stedelijke gebieden | Innovatiemilieus en concentraties van activiteit | Ruimtelijke concentratie, verbindingen met steden en metropolen buiten Limburg staan centraal |
| | Verbonden, gezonde en bruisende steden | Optimaal verbonden over provincie- en landsgrenzen heen, één daily urban system. Snelle (internationale) ov-verbindingen zorgen voor kortere reistijden |
| | Centraal energienetwerk | Energieknooppunten |
| Kruispunt in Europa | Productie en industrie als schakel op internationale logistieke corridors | Maaslijn als N-Z-verbinding met B en Dld, Drielandentrein als O-W-verbinding met B en Dld |
| | Grenzeloos verbonden | Sterk grensoverstijgend stedelijk netwerk in het zuiden van de provincie, verbindingen met Arnhem-Nijmegen, Brainport, Ruhrgebied en Randstad |
| | Internationale energieknoop | Energieknooppunten |

## 3.2 Leidende principes

Op de vraag ‘waarom willen we in Limburg openbaar vervoer?’ aan de leden van de werkgroep concessie van de Staten vat het antwoord ‘ik ben, want ik reis’ de punten goed samen. Zelfstandigheid en meedoen, zelfbeschikking, bereikbaarheid en beschikbaarheid van mobiliteit voor specifieke doelgroepen (maar meer in het algemeen: voor iedereen) vormen de rode draad van de reacties. We zoeken dus niet zo zeer naar ‘een product’ of ‘een openbaar vervoersysteem’, maar naar een visie en filosofie op collectieve mobiliteit die onze inwoners en bezoekers zo veel mogelijk in staat stelt om dat te doen wat op enig moment ook maar van belang is. Een reis naar een bestemming van keuze stelt hen in staat om daar invulling aan te geven. Het collectief vervoersysteem dat daarin voorziet is op zichzelf minder relevant. De relevantie zit immers in het kunnen maken van een reis en het kunnen uitvoeren van de activiteit op de gewenste bestemming. De *beschikbaarheid* van een collectief vervoersysteem is daarmee wel relevant.

Het antwoord op de vraag ‘voor wie willen we openbaar vervoer?’ is even eenduidig als eenvoudig: voor iedereen. Dat betekent dat we met openbaar vervoer een zo groot mogelijke reizigersgroep willen bereiken en faciliteren. Dat betekent niet dat openbaar vervoer altijd en overal voor iedereen in gewenste vervoerbehoeftes kan of moet voorzien. Openbaar vervoer is immers een collectief vervoersysteem dat bestaat en kan bestaan door het collectief gebruik dat ervan wordt gemaakt. Wel bezien we ten aanzien van de kleine(re) vervoerstromen welke collectieve oplossing nog realiseerbaar is. Publieke middelen willen we immers doelmatig inzetten.

Dat wat de Provincie Limburg met openbaar vervoer op ambitie- en doelniveau wil bereiken en alle verdere uitwerkingen op weg naar een Programma van Eisen moeten (kunnen) leiden tot een marktconform aanbod van bij voorkeur meerdere gegadigden. Dat vraagt om, naast een inhoudelijk goede en consistente uitwerking van de opdrachtomschrijving, aandacht en oog voor dat wat de markt kan bieden. Ambities mogen hoog zijn en doelen uitdagend. Als opdrachtnemers er geen invulling aan kunnen (of willen) geven, dan leidt dat niet tot het gewenste of beoogde resultaat. Afstemming van de opdracht vanuit de Provincie Limburg (en wellicht Omnibuzz als uitvoeringsorganisatie voor het Wmo-vervoer in Limburg) op de visies, perspectieven en mogelijkheden van gegadigden is niet alleen wenselijk maar noodzakelijk, de bereidheid om mee te denken en mee te veren met de mogelijkheden van de uitvoerende partijen moet aanwezig zijn.

Naast de hierboven meer algemene leidende principes voor de concessie als geheel zijn er ook leidende principes ten aanzien van het ov-aanbod binnen de concessie te formuleren. Op de aspecten ‘bereikbaarheid’ en ‘betaalbaarheid’ zijn dat:

***Verdeling van bereikbaarheid en ov-aanbod***
Het Planbureau voor de Leefomgeving schetst in haar rapport ‘Brede welvaart en mobiliteit’ uit 2021 drie opvattingen die je zou kunnen hebben over de verdeling van mobiliteit:

- Utilitarisme (mobiliteitsbeleid richten op het maximaliseren van het nut voor het grootste aantal mensen);
- Egalitarisme (mobiliteitsbeleid richten op het verkleinen van de verschillen tussen (groepen) individuen en/of gebieden);
- Sufficiëntarisme (mobiliteitsbeleid richten op het op niveau brengen en houden van bereikbaarheid voor mensen die beneden een bepaalde minimumstandaard of -norm vallen).

In een vrije keuze gaat de voorkeur van de Provincie uit naar het verdeelprincipe egalitarisme. In een vertaling voor de volgende concessie, rekening houdend met de POVI en Toekomstvisie, betekent dit:

- Bezien welke mogelijkheden er zijn om ook collectief vervoeroplossingen te bieden in gebieden waar dat vervoer nu beperkt aanwezig of afwezig is. In termen van oplossingsrichtingen willen we breed denken: publieke mobiliteitsoplossingen, Wens- en buurtbussen en deelmobiliteit-oplossingen kunnen allemaal bijdragen aan het verkleinen van deze verschillen;
- Bezien op welke wijze we kleine vervoerstromen aan de herkomstkant van reizigers op logische plaatsen in het netwerk kunnen aantakken op vormen van openbaar vervoer (waarmee reizigers verder naar hun eindbestemming kunnen reizen). Aandacht voor de inrichting en kwaliteit van knooppunten/hubs (of overstaplocaties) wordt daarmee belangrijker. De rol van de fiets als voortransportmiddel kan (voor bepaalde doelgroepen) groter en belangrijker worden;
- Bezien welke kleine vervoerstromen (of andere last mile-oplossingen) we aan de bestemmingskant van reizigers kunnen (of moeten) realiseren. Ook hier geldt dat knooppunten/hubs en fiets waarschijnlijk een grote(re) rol gaan spelen;

- Bezien hoe we kleine vervoerstromen (en de vraag naar deze verbindingen) in beeld krijgen. In de data vallen deze stromen doorgaans niet op. Ze zijn te klein om waar te nemen of ze vallen weg in de onnauwkeurigheidsmarge van bijvoorbeeld een verkeersmodel. Meer aandacht voor deze stromen betekent meer aandacht voor het identificeren ervan en, meer dan in de huidige concessie het geval is, ruimte en (financiële) mogelijkheden om er invulling aan te geven.

Het volledig inrichten van de nieuwe concessie volgens het principe van egalitarisme betekent dat er wellicht financiële druk op de concessie ontstaat: bij gelijkblijvend voorzieningenniveau zijn de totale opbrengsten in de concessie waarschijnlijk lager. Dat effect ontstaat boven op het effect van lagere opbrengsten van de Studenten OV-kaart voor Limburg. Dat betekent ook dat het beschikbare budget om openbaar vervoer in te kopen lager is. Omdat er sprake is van beperkte of geen bevolkingsgroei (het aantal ov-reizen zal bij ongewijzigd mobiliteitsbeleid ongeveer gelijk blijven) is het verwachte beeld voor de opvolgende concessie dat ook bij gelijkblijvende exploitatiebijdrage van de Provincie het budget voor openbaar vervoer per saldo afneemt. Vanuit financieel perspectief gezien is het dan ook aan te bevelen om niet alleen het verdeelprincipe egalitarisme te hanteren. Een combinatie met utilitarisme (samengevat met: aandacht voor grote stromen) is in de opvolgende concessie wenselijk (en vanuit financieel perspectief wellicht noodzakelijk).




***Bereikbaarheid en betaalbaarheid***
In de werkgroep kwaliteitsverbetering openbaar vervoer van de Staten hebben we stilgestaan bij de algemene begrippen bereikbaarheid en betaalbaarheid. In de maatschappelijke context zijn dit veel gehanteerde en gehoorde begrippen met betrekking tot (de kwaliteit van) openbaar vervoer. Het zijn echter ook containerbegrippen waarvan iedereen een eigen interpretatie kan maken. Om richting aan de opvolgende concessie te kunnen geven, is in de werkgroep een verdere operationalisering van de kernwaarden behorend bij het containerbegrip gemaakt.

De kernwaarden op het thema bereikbaarheid zijn volgens de Statenwerkgroep:



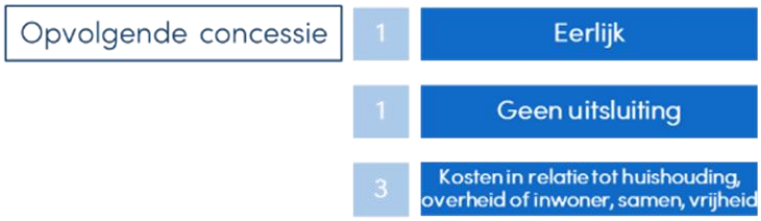

Betaalbaar en vrij toegankelijk delen de eerste plaats, direct gevolgd door vrijheid. Voor de opvolgende concessie vertalen we deze kernwaarden naar:

- Betaalbaarheid is voor de Statenwerkgroep een aspect van bereikbaarheid. Daarmee gaat bereikbaarheid niet alleen over een ruimtelijke en mobiliteits-vraag, maar ook over een maatschappelijke vraag. Het hier nog over te voeren gesprek gaat vervolgens over de vraag wat dit betekent voor de tariefstructuur met als vervolgvraag: mag een keuze voor een lager reizigerstarief ten koste gaan van het voorzieningenniveau van het Limburgse openbaar vervoer of betaalt de Provincie het verschil bij? Richten we ons met een ambitie om openbaar vervoer betaalbaar te laten zijn op specifieke doelgroepen (en welke zijn dat dan en welk deel van het budget gaat naar specifieke kortingen) of op alle reizigers? Vanuit het principe ‘doelmatig inzetten van publieke middelen’ kiezen we ervoor om met het beschikbare provinciale budget voor openbaar vervoer een zo breed mogelijk voorzieningenniveau te realiseren met voor -nader te bepalen- specifieke doelgroepen een gerichte korting, in relatie tot het beschikbare budget en het aandeel ‘korting’ in dat budget ten opzichte van het totaal.
- Vrij toegankelijk en vrijheid liggen in elkaars verlengde, maar hebben een andere invalshoek. Vrij toegankelijk gaat over het vervoersysteem, vrijheid gaat over de ervaring van reizigers bij het gebruiken van het vervoersysteem. Beide kernwaarden zijn voor het ov-systeem van belang. Daar waar ‘vrij toegankelijk’ met behulp van eisen aan het systeem kan worden

ingevuld, geldt dat voor ‘vrijheid’ niet. Dat is de perceptie van elke individuele reiziger. Met het in Limburg via de opvolgende concessie te organiseren openbaar vervoer kan de KPI ‘vrijheid’ een rol spelen, hoewel die lastig is te operationaliseren en voor elke reiziger anders zal zijn.

In de spiegelsessie adviseren de deskundigen met betrekking tot betaalbaarheid het volgende: *‘Betaalbaarheid is belangrijk, maar kies daarbij voor gerichte instrumenten voor doelgroepen, in plaats van goedkoper of zelfs gratis voor de reiziger. Er is al budgetdruk, en geld weggeven aan mensen die openbaar vervoer prima kunnen betalen is een slecht idee.*’

De kernwaarden op het thema betaalbaarheid zijn volgens de Statenwerkgroep:




Eerlijk en geen uitsluiting delen de eerste plaats, direct gevolgd door kosten. Voor de opvolgende concessie vertalen we deze kernwaarden naar:

- Tarieven zijn in principe afhankelijk van de reisafstand en de reisfrequentie;
- We willen een prijs- en propositiebeleid dat stimulerend (of in elk geval niet beperkend) werkt op het gebruik (kunnen) maken van openbaar vervoer met dien verstande dat we het in stand houden van een zo hoog mogelijk voorzieningenniveau prioritair vinden;
- Het is redelijk dat reizigers een *fair share* van hun reis betalen. Opbrengsten uit kaartverkoop vormen immers een belangrijk deel van het budget om het openbaar vervoernetwerk te kunnen dragen. Wat een *fair share* is, is nog nader te bepalen.

## 3.3 Doelen

Om de stap van provinciale ambities naar concrete invulling van de concessie te maken, formuleren we een aantal doelen voor de nieuwe ov-concessie. Deze doelen beschrijven wat voor openbaar vervoersysteem we in de provincie willen realiseren, wat de reiziger daarvan moet merken en wat daarvoor in de concessie en in de samenwerking met anderen nodig is. Onze doelen met openbaar vervoer zijn:

*Doelen*

We werken toe naar een ov-systeem dat zorg draagt voor een **basisniveau van bereikbaarheid** voor reizigers van, naar en binnen Limburg dat per regio kan verschillen. Daarbij zijn belangrijke voorzieningen **binnen redelijke tijd bereikbaar**. Het aanbod aan openbaar vervoer in Limburg is duidelijk en is eenvoudig in gebruik. Er is sprake van **vanzelfsprekend OV**: voor zowel de regelmatige reiziger als voor de incidentele gebruiker. Het ov is daarmee **inclusief en toegankelijk** in brede zin, ook in de zin van **betaalbaarheid**. Het ov is **(sociaal) veilig** en **betrouwbaar** in de uitvoering. Reizigers mogen rekenen op een zekere reis of, bij verstoringen, voldoende informatie en hulp.

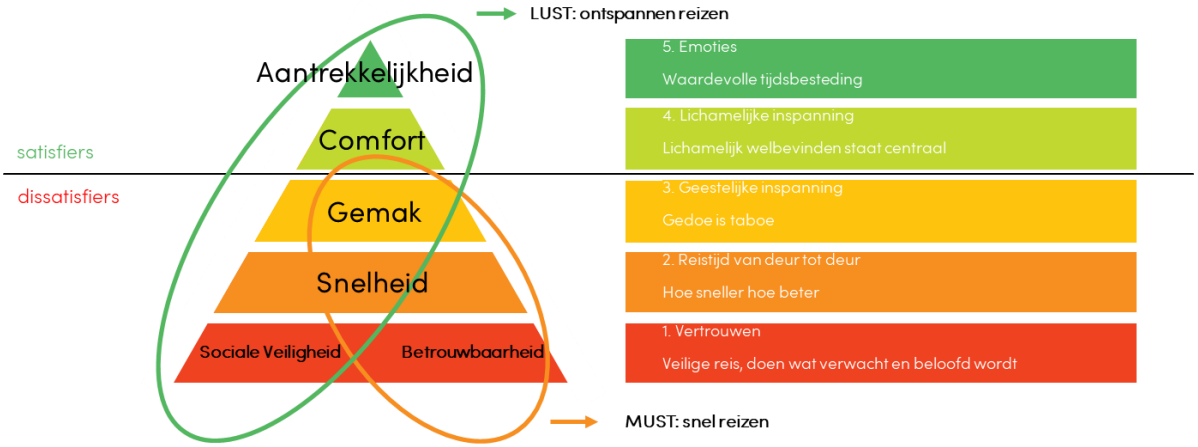
Realisatie van een goed openbaar vervoersysteem kan de Provincie niet alleen. Daarvoor sluiten we **partnerships** met medeoverheden en andere partners in binnen- en buitenland. Iedereen draagt daarin haar eigen deel bij aan een goed werkend ov-systeem als onderdeel van de Limburgse bereikbaarheidsopgaven. Het speelveld waarin dit plaatsvindt is **niet alleen Limburg, maar juist de regio in haar Euregionale en (inter-)nationale context**. We zetten daarom vanuit een gedeelde ambitie met partners proactief in op **goede internationale verbindingen**.

Dit alles zorgt ervoor dat het **openbaar vervoer groeit**, en een **volwaardige verplaatsingsoptie voor de reiziger** is. Daarmee kan de modal split zich gunstig richting ov ontwikkelen.

Het openbaar vervoer is daarbij de **duurzame en circulaire verplaatsingsoptie.**

## 3.4 Klantwenspiramide

Openbaar vervoer is er voor de eindgebruiker, de reiziger. De concessie en de uitvoering van de concessie zou zo moeten zijn ingericht dat deze zo veel mogelijk tegemoetkomt aan en voorziet in de behoeften van de reiziger. Hoewel elke reiziger anders is en dus ook logischerwijs andere behoeften heeft, is de Klantwenspiramide een goed model van deze behoeften.




De Klantwenspiramide, ontwikkeld door Mark van Hagen (onderzoeksbureau NS), is een model dat op basis van theoretische en empirische kennis de behoeften van reizigers in een hiërarchische ordening weergeeft. Onderaan de piramide staan de basisbehoeften. Dit zijn harde randvoorwaarden. Als het openbaar vervoer op deze onderdelen (veiligheid, betrouwbaarheid) niet voldoet aan de behoeften van de reiziger, dan zal de reiziger openbaar vervoer niet als alternatief zien. De lagen daarboven zijn snelheid en gemak. Snelheid verwijst hierbij naar de reistijd van deur tot deur. Gemak heeft betrekking op de mentale inspanning: ‘gedoe is taboe’. Als snelheid en gemak niet op orde zijn, zal de reiziger dat ervaren als ongunstig of onprettig.

Samen met veiligheid en betrouwbaarheid vormen snelheid en gemak de ‘*dissatisfiers*’. Doet het ov het op deze onderdelen niet goed, dan voldoet het ov niet aan de basisverwachtingen van de reiziger en maakt de reiziger wellicht een andere keuze. Met *dissatisfiers* kun je een reiziger teleurstellen maar niet blij maken: in het ov rekent de reiziger erop dat deze aspecten op orde zijn. Het niet op orde hebben van deze aspecten leidt tot het afhaken van reizigers. Het op orde hebben ervan leidt niet tot sympathie, waardering, positieve ervaring, meer gebruik etc.

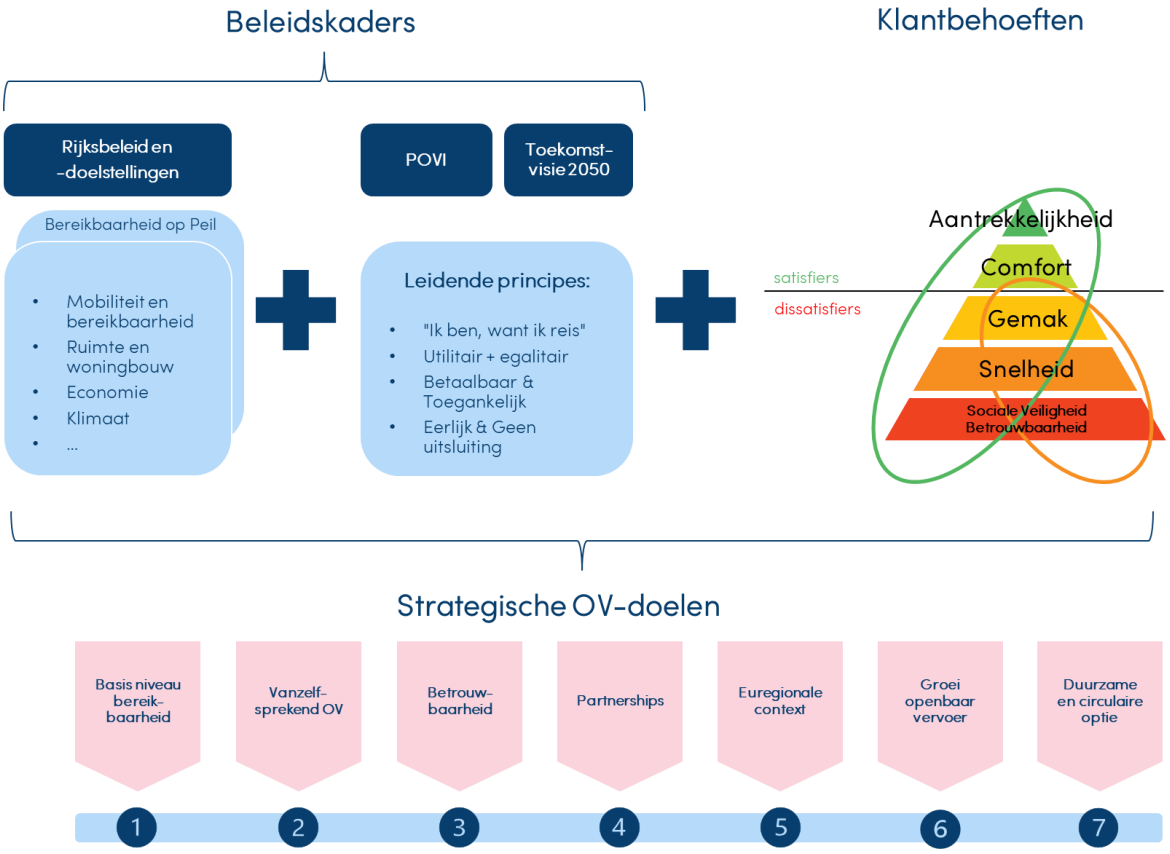
Een reiziger waardeert het openbaar vervoer om de aspecten comfort en aantrekkelijkheid (of beleving). Als de *dissatisfiers* op orde zijn, kan het ov zich met deze aspecten positief onderscheiden. Verwachtingen van de reiziger kunnen zelfs worden overtroffen. Zijn de *dissatisfiers* niet op orde, dan maken de *satisfiers* dat niet meer goed, ook al zijn ze bij wijze van spreken uitmuntend.

In de doelstellingen leggen we de focus met name op de onderste lagen van de piramide. Dit zijn de basisvoorwaarden waaraan voldaan dient te worden. De aspecten uit de Klantwenspiramide komen terug in het doel ‘volwaardige verplaatsingsoptie voor de reiziger’. Bij de verdere uitwerking van het Programma van Eisen zullen we ons op dit doel oriënteren door middel van de Klantwenspiramide. Sturing op de concessie op de onderste lagen van de Klantwenspiramide krijgt een ander karakter dan de sturing op de bovenste lagen. Als de basis immers niet op orde is, dan voegen maatregelen in het bovenste segment van de piramide ook niet veel toe.

## 3.5 Waar brengt ons dit?

De opvolgende concessie geven we vorm vanuit de visie en uitgangspunten zoals vastgelegd in de POVI en de Toekomstvisie Limburg 2050. De principes daarvan staan, in de fase van het opstellen van het Programma van Eisen is wellicht nadere uitwerking nodig. De leidende principes vormen de brug tussen de visie en de uitwerking. Op onderdelen is immers een nadere uitwerking of invulling noodzakelijk van algemene, maar zeker bepalende begrippen voor de concessie (onder andere bereikbaarheid, betaalbaarheid).

Op basis van visie en leidende principes komen we tot doelen voor het openbaar vervoer. Bij die doelen neemt de Klantwenspiramide, als uitwerking van het doel ‘volwaardige verplaatsingsoptie voor de reiziger’, een bijzondere positie in.



# 4 Kaders en sturing

De context waarbinnen we een concessie (kunnen) verlenen, is deels een gegeven (bijvoorbeeld van toepassing zijnde wet- en regelgeving) en deels een keuze (bijvoorbeeld voor openbaar vervoer beschikbaar budget). In dit hoofdstuk schetsen we de meest relevante kaders.

Voor de aansturing van de concessie is de sturingsfilosofie relevant. Hoewel sturing voornamelijk een keuze is, schept de sturingsfilosofie voor de concessie eveneens een kader.

## 4.1 Wetgeving en (beleids)kaders

Het verlenen van een nieuwe concessie vindt plaats vanuit de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Daarnaast bepalen wet- en regelgeving en (beleids)kaders de ruimte waarbinnen voor deze Nota en ten aanzien van openbaar vervoer keuzes kunnen worden gemaakt. In deze paragraaf schetsen we de voor deze Nota van Uitgangspunten belangrijkste (beleids)kaders.

Relevante wet- en regelgeving en hogere orde kaders voor het openbaar vervoer zijn (onder andere):

| Internationaal/Europees | |
|---|---|
| VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap | Regelt de gelijke behandeling en toegankelijkheid van voorzieningen voor mensen met een functiebeperking. |
| Public Service Obligation (Verordening (EG) nr. 1370/2007) | De PSO-verordening regelt de plicht tot het aan- of inbesteden van openbaar vervoer en biedt de basis om een exploitatiebijdrage voor openbaar vervoer te bieden (geoorloofde staatssteun). |
| Vierde Spoorpakket | Omvat een aantal richtlijnen en verordeningen ter ontsluiting van de Europese spoorwegmarkt. Voor Limburg met name relevante onderdelen:<br>• Reizigersrechten<br>• Treinverkeer in Open Toegang is de voorkeursoptie boven treinverkeer dat via een concessie is geregeld. Zie ook Strategische richtsnoeren capaciteitsverdeling spoor |

| Nationaal | |
|---|---|
| Wet personenvervoer 2000 | Wet- en regelgeving waarin de bevoegdheden tot het verlenen van een concessie zijn geregeld:<br>• artikel 20 lid 2: Bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer, anders dan openbaar vervoer per trein, zijn gedeputeerde staten.<br>• artikel 21: Gedeputeerde staten dragen zorg voor de coördinatie en afstemming van het openbaar vervoer in de provincie, met uitzondering van het krachtens artikel 20, derde lid, aangewezen gebied (artikel 20 lid 3: bij algemene maatregel van bestuur aangewezen dagelijks bestuur van een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam is bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies). |
| Wet provinciale inbesteding vervoersconcessies | Wet- en regelgeving waarmee het oprichten van een Provinciaal Vervoerbedrijf (PVB) mogelijk wordt. Met motie 3320 is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden tot het oprichten van een PVB in Limburg. |
| Spoorwegwet | Regelt de aanleg, het beheer en de toegang tot de Hoofdspoorweginfrastructuur. |

| | |
|---|---|
| Toekomstige Marktordening spoor | Volgt uit Europese regelgeving (o.a. Vierde Spoorpakket): I&W onderzoekt varianten voor de marktordening spoor vanaf de nieuwe HRN-concessie (per 2034). Besluitvorming hierover door het Rijk kan van (grote) invloed zijn op de treindiensten in Limburg. |
| Strategische richtsnoeren capaciteitsverdeling spoor | Een lidstaat kan aan een spoorwegbeheerder strategische richtsnoeren voor de capaciteitsverdeling spoor meegeven. Met deze richtsnoeren kan bij de verdeling van spoorwegcapaciteit een positie van per concessie geregeld treinvervoer ten opzichte van treinverkeer in Open Toegang worden geregeld. Voor Limburg van belang: de Strategische richtsnoeren treden in werking op 1 januari 2028. De treindienstregeling 2031 is de eerste dienstregeling waarin de richtsnoeren gelden. Dit heeft gevolgen voor de in het Programma van Eisen op te nemen eisen voor treinverkeer en het proces om tot een capaciteitsaanvraag voor Limburg te komen. |
| Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) | De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) heeft tot doel inwoners te ondersteunen bij zelfredzaamheid en participatie. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor passende ondersteuning wanneer inwoners hierin beperkingen ondervinden. Afhankelijk van de individuele situatie kan ondersteuning op het gebied van mobiliteit en vervoer hiervan onderdeel uitmaken. De Wmo is een belangrijk wettelijk kader voor de ontwikkeling van Publieke Mobiliteit. |
| Bestuursakkoord Zero Emissie-busvervoer (BAZEB) | In BAZEB is afgesproken dat vanaf 2025 alle nieuwe ov-bussen zero emissie zijn en dat vanaf 2030 álle bussen zero emissie zijn. Bij deze doelstellingen is ook afgesproken dat de transitie naar zero-emissiebusvervoer niet ten koste mag gaan van de reiziger en daarmee de dienstverlening in het regionale busvervoer. |
| Bestuursakkoord toegankelijkheid 2022 - 2032 | Het bestuursakkoord bevat afspraken tussen het Rijk, provincies en vervoerbedrijven over de toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Afspraken zijn gericht op het verbeteren van de toegankelijkheid van haltes en perrons, de verbetering van reisinformatie en het bieden van hulp bij overstappen. Het is de ambitie om het openbaar vervoer in 2040 voor iedereen geheel toegankelijk te laten zijn. |
| Convenant sociale veiligheid | Het convenant sociale veiligheid richt zich op de bevordering van samenwerking, kennisuitwisseling, informatiedeling en innovatie rond sociale veiligheid in het openbaar vervoer met als doel om tot een bevordering van de sociale veiligheid te komen. |
| Code verantwoord marktgedrag streekvervoer | De code verantwoord marktgedrag is de afspraak met sociale partners dat aanbestedingen openbaar vervoer op basis van de beste prijs-/kwaliteitverhouding en niet op basis van prijs worden uitgevoerd en dat sociaal verantwoord wordt gehandeld bij aanbestedingen, uitvoering en samenwerking binnen het streekvervoer. |

| Provinciaal/ regionaal | |
|---|---|
| Provinciale Omgevingsvisie | De Provinciale Omgevingsvisie Limburg (POVI) 2026 geeft richting aan de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Limburg voor de lange (20 tot 30 jaar) termijn. |

| | |
|---|---|
| Toekomstvisie Limburg 2050 | De Toekomstvisie Limburg 2050 geeft antwoord op de vraag 'Wat voor Limburg willen we in 2050 zijn?'. Aan de hand van de thema's werken, wonen, reizen, energie verbruiken en omgaan met ons landelijke gebied in 2050 geeft de visie antwoord op deze vraag. |

## 4.2 Financiële kaders

**Financiële kaders op hoofdlijnen**

Het financiële kader voor de opvolgende Concessie is -vanuit het budgetrecht- aan de opvolgende Staten. In deze Nota van Uitgangspunten hanteren we, vooruitlopend op besluitvorming hieromtrent, de volgende uitgangspunten:

- Vanuit de Provincie Limburg is ten minste dezelfde exploitatiebijdrage beschikbaar als voor de huidige concessie (€ 55,5 mln. prijspeil 2014, € 84,6 mln. prijspeil 2027 (op basis van voorlopige indexering));
- *Add-ons* op het budget (Bikker-middelen, middelen gedecentraliseerde treindiensten etc.) blijven gealloceerd voor openbaar vervoer. Deze samenstelling van middelen bepaalt immers -ter referentie- het huidige voorzieningenniveau van het regionaal openbaar vervoer in Limburg;
- Openbaar vervoer betreft een structurele taak van de Provincie bij een op dit moment al krappe begroting, een dalend Provinciefonds en mogelijk extra ambities en/of wensen. Dat creëert een spanningsveld. Er is daarom een noodzaak om duidelijkheid te hebben over de:
  - Totale kosten van de concessie en de ambities;
  - Verdeling tussen exploitatiebijdrage Provincie en opbrengsten reizigers en/of investering of inbreng van de concessiehouder;
  - Risico's op bijdragen van het Rijk (denk aan bijdrage gedecentraliseerde stoptreindiensten).

De financiële omvang van de opvolgende concessie wordt mede bepaald door de wensen met betrekking tot die concessie, de marktprijzen zoals die in de aanbesteding gelden, de verwachting over reizigersaantallen in de opvolgende concessie en de gewenste reizigerstarieven en tot slot de risicoverdeling in de concessie. In de PvE-fase doen we hier nader onderzoek naar zodat aanbesteding plaatsvindt binnen een (nog vast te stellen) financieel kader.

**Budget**

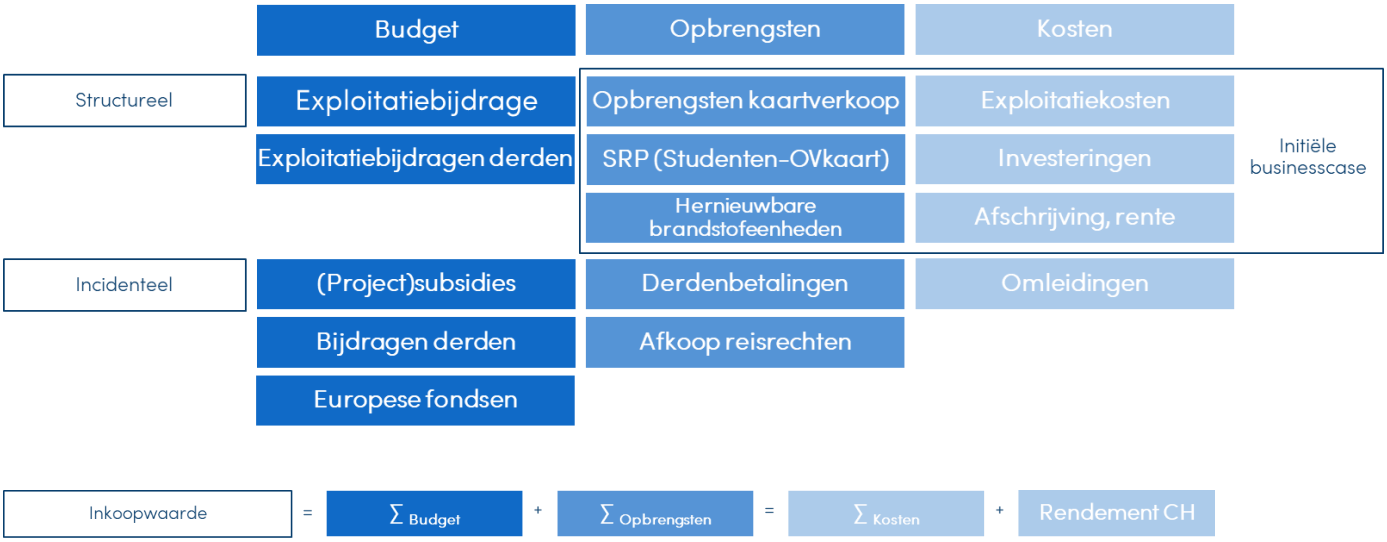
Binnen het algemene financiële kader voor de opvolgende concessie hanteren we spelregels over hoe om te gaan met het voor openbaar vervoer beschikbare budget. Deze spelregels zijn:

- De Provincie is verantwoordelijk voor een functionerend ov-systeem. Dat bekostigt de Provincie ook. We vinden dat reizigers in zijn algemeenheid een *fair share* van de kosten van het ov-gebruik dienen te dragen. Welk deel we als *fair share* beschouwen, is te bepalen in de fase van het Programma van Eisen in relatie tot de gehele businesscase voor het openbaar vervoer. Bij een gegeven voorzieningenniveau moet de Provincie immers dat wat de reiziger niet betaalt, zelf betalen en andersom.
- De concessiehouder krijgt, op nader te bepalen gronden, een exploitatiebijdrage voor het verrichten van openbaar vervoer. Van de concessiehouder verwachten we dat deze de exploitatiebijdrage aanwendt en besteedt:
  - Met het oogmerk om de ambities en doelen van de concessieverlener mee te helpen realiseren en;
  - Overeenkomstig de afspraken binnen de PSO-verordening en de concessie en;
  - Op verantwoorde en nader te bepalen te verantwoorden wijze.
- We maken in de concessie afspraken om afkoop tarieven derden mogelijk te maken (P+R-ticket, evenemententickets, toeristentickets, etc.). Aan die afkoop betaalt de Provincie echter niet mee omdat de Provincie al de kosten draagt voor het tot stand brengen en in stand houden van het voorzieningenniveau openbaar vervoer (beschikbaarheid ov-systeem).
- De Provincie gaat uit van beschikbaarheid van weg- en spoorinfrastructuur om de concessie te kunnen uitvoeren. 100% Beschikbaarheid bestaat echter niet. In gevallen van geplande verstoringen maakt de weg-/spoorbeheerder afspraken over de wijze waarop (alternatief) openbaar vervoer wordt aangeboden. Dat kan ook afspraken betreffen over de inzet van tijdelijk vervangend vervoer. Kosten van omleidingen en eventueel vervangend vervoer zijn voor rekening van de weg-/spoorbeheerder. Bij het plannen van het uitvoeren van een werk dient het belang van de uitvoering van de concessie te worden meegewogen. De Provincie is (anders

dan voor wegen in haar beheer) niet aanspreekbaar op of aansprakelijk voor kosten van omleidingen en/of vervangend vervoer. Zie ook paragraaf 4.4.4.

**Inkoopwaarde**
Het beschikbare budget en de aanwending daarvan definieert, samen met de verwachte opbrengsten uit kaartverkoop en de Studenten-OV-kaart de financiële ruimte waarbinnen de concessie zich begeeft. Budget zegt echter nog niet zoveel over de uiteindelijke hoeveelheid openbaar vervoer die binnen de concessie beschikbaar komt. Hiervoor is de inkoopwaarde van belang: wat kunnen we voor het beschikbare budget (inclusief de verwachte opbrengsten) 'kopen'?

In het Programma van Eisen bepalen we de inkoopwaarde op onder andere de hieronder genoemde structurele posten. De incidentele posten zijn van invloed op de financiële huishouding gedurende de looptijd van de concessie. Daarmee zijn ze in financiële zin relevant en van belang. De inkoopwaarde wordt echter niet op incidentele posten geraamd. Gedurende de looptijd van de concessie zijn dat financiële mee- of tegenvallers.




Ten opzichte van de situatie bij de start van de huidige concessie (met een relatief stabiele ov-markt en -prijzen) is er sprake van wezenlijke wijzigingen. Post-Covid is de risico-appreciatie van ov-bedrijven gewijzigd, reisgedrag is veranderd en kostprijzen laten een stijging zien. Bij gelijkblijvende exploitatiesubsidie en de waarschijnlijke ontwikkeling richting lagere opbrengsten in het openbaar vervoer is het naar verwachting niet mogelijk om hetzelfde volume aan openbaar vervoer in te kopen als op dit moment in de concessie aanwezig is. Vanuit financieel perspectief bezien zijn er manieren om het openbaar vervoer op een zeker niveau in stand te houden zonder extra exploitatiebijdrage (lees: zonder een hogere bijdrage aan een concessiehouder te verlenen). Dat vergt wel een grotere risicotoewijzing aan de opdrachtgever (hetgeen ook kostenverhogend werkt als risico's zich manifesteren) en/of een grotere rol van de opdrachtgever op het gebied van ontwikkelfunctie, opbrengstverantwoordelijkheid en wellicht in assets. Al deze punten leiden tot een hogere kostenpost voor de opdrachtgever. Hoe we invulling geven aan de met betrekking tot inkoopwaarde te maken keuzes is aan de volgende Staten.

## 4.3 Sturing

Binnen de hierboven beschreven kaders kunnen keuzes worden gemaakt. Naast het maken van beleidsmatige en/of inhoudelijke keuzes vraagt een concessie ook om een doordachte visie op de manier waarop we de concessie willen aansturen. Daarbij hoort een heldere sturingsfilosofie en het vormgeven van een contract dat bij deze filosofie past.

### 4.3.1 Sturingsfilosofie – principes voor de opvolgende concessie

Een sturingsfilosofie is de manier waarop we de concessie willen aansturen, gebaseerd op kernwaarden, een missie en een strategie. De filosofie legt principes en uitgangspunten voor samenwerking, rolverdeling en het gebruik van instrumenten vast om gestelde doelen te bereiken. Hierdoor ontstaat een consistent kader voor besluitvorming en uitvoering, waardoor partijen weten wat wordt verwacht en hoe prioriteiten worden gesteld.

Keuze voor een filosofie wordt mede bepaald door de keuze voor de governance van de nieuwe concessie. Een sturingsfilosofie voor een concessiehouder die op basis van een aanbesteding een concessie heeft verworven ziet er anders uit en heeft andere accenten dan de sturingsfilosofie voor een concessiehouder die in opdracht van een OV-Bureau busdiensten rijdt. Desondanks valt op hoofdlijnen al een voorkeur en/of een principe te duiden.

**Hoofdprincipes**

Uit hoofdstuk 2 volgt dat de opgaven voor het openbaar vervoer en de omstandigheden waarbinnen die opgaven dienen te worden gerealiseerd onzekerheid met zich meebrengen. Naast de invloed en impact van onzekerheid van nu nog niet in detail bekende ontwikkelingen betekent dat ook iets voor de wijze waarop we de concessie aansturen. Vanuit dit gegeven definiëren we voor de sturingsfilosofie van de opvolgende concessie drie sleutelbegrippen:

| Partnerschap | Wendbaarheid | Beheersbaarheid |
|---|---|---|

Naast deze sleutelbegrippen kent ‘sturing’ ook een aantal archetypen. De Vervoerregio Amsterdam (de OV-autoriteit voor Amsterdam en omgeving) heeft hier onderzoek naar gedaan en onderscheidt de volgende vier typen:



In de volgende paragraaf maken we een keuze voor de archetypen. Er is immers niet gezegd dat een gehele concessie op basis van één archetype dient te worden aangestuurd. Afhankelijk van de rol, taken en verantwoordelijkheden van partijen in specifieke processen bij het uitvoeren van de concessie kan een ander archetype aan de orde of zinvol zijn.

In een inventarisatie op kernwaarden voor een sturingsfilosofie voor de opvolgende concessie worden de volgende punten genoemd:

- Impactgericht
- Wendbaarheid/ flexibiliteit
- Duidelijke grenzen, duidelijke rolverdeling, duidelijkheid
- Consequent zijn, handelen naar principes
- Professioneel opdrachtgeverschap
- High trust, high accountability
- Rechtvaardig
- Betrouwbaarheid
- Partnerschap
- Transparantie
- Beheersbaarheid

Sturing dient tot slot om:

- Opvolging te geven aan het realiseren van doelen en ambities in de concessie
- Inhoudelijke koers en richting aan de concessie te geven (ontwikkeling, wijzigingen, etc.)
- Risico's te identificeren en tijdig beheersmaatregelen op te treffen

**Externe effecten**
De opvolgende concessie zal, onder invloed van een aantal ontwikkelingen, gedurende de looptijd wijzigen. Voor de verschillende typen wijzigingen of interventies die kunnen plaatsvinden, maken we onderscheid in:

| Ontwikkeling | Transities | Disrupties |
|---|---|---|

We willen waar mogelijk voorbereid zijn op ontwikkelingen waarop we goed kunnen anticiperen, maar we willen ook ingericht zijn om goed om te kunnen gaan met de grote veranderingen die de wereld de komende jaren door zal maken. De opvolgende concessie zal, onder invloed van een aantal ontwikkelingen, gedurende de looptijd wijzigen.

Ontwikkeling
Een ontwikkeling is een verandering of toevoeging aan onze ov-concessie die we zien aankomen, waar we een specifiek doel bij hebben en ook specifieke afspraken over kunnen maken, ook als deze niet meteen bij aanvang van de concessie al gereed zijn. Dit zijn beheersbare zaken die wij wensen in de doorontwikkeling van de concessie. Denk hierbij aan:

- Wensen rondom het realiseren van specifieke (grensoverstijgende) verbindingen;
- Wensen op specifieke thema's, bijvoorbeeld de invoering van specifieke doelgroepenproducten en dergelijke;
- De doorontwikkeling van de dienstregeling.

Niet elke ontwikkeling leidt per definitie tot een acceptatie of wijziging. In de te maken afweging met betrekking tot ontwikkelingen bestaat veel keuze -en sturingsruimte.

Transities
Transities maken we door of faciliteren we omdat we kansen zien om onze ov-concessie en de ambities en doelen die we hebben voor die concessie effectiever of beter vorm te geven. Deze transities en vooral de effecten daarvan zijn minder goed te voorzien en zullen op basis van nieuwe informatie of veranderingen wendbaar ingericht moeten worden. Dit zijn zaken waar wij iets mee zouden kunnen doen en/of waar wij iets mee willen doen omdat dat ten goede komt aan het openbaar vervoer in de concessie en/of omdat een transitie een grote impact heeft op de toekomstbestendige ontwikkeling van de concessie. De keuzeruimte om hier wel of niet op in te spelen is kleiner. Denk hierbij aan scenario's zoals:

- De kansen die publieke mobiliteit kan bieden om naar een meer samenhangend mobiliteitssysteem te bewegen met kansen voor meer en betere bereikbaarheid in Limburg;

- De kansen die autonoom vervoer mogelijk biedt om ons vervoersysteem effectiever en toekomstbestendig in te richten.

Disrupties
Disrupties zijn (extreme) veranderingen die onvoorzien ontstaan en op een niet vooraf in te schatten manier een sterk -negatief- effect kunnen hebben op het functioneren van ons openbaar vervoersysteem. Er valt niet of nauwelijks op te anticiperen. Het acute karakter en de doorgaans grote impact maakt snel handelen en beperken van nadelen noodzakelijk. Reguliere concessie-afspraken zijn daarbij waarschijnlijk niet toereikend en/of zullen niet in de situatie voorzien. Dit zijn zaken waar wij op moeten inspelen, hier is geen keuzeruimte. Denk hierbij aan scenario's zoals:

- Een pandemie breekt uit en heeft een extreem effect op het dagelijks leven, reisgedrag en daarmee de ov-concessie;
- Een internationaal conflict, terrorisme of anderszins niet op in te spelen calamiteit.

### 4.3.2 Sturing vertaald

In de aansturing van de concessie stellen we –binnen de contractafspraken die er zijn- de maatschappelijke opgave en de sturing op die opgave centraal. Verantwoordelijkheden voor die opgave leggen we daar waar ook de invloed ligt. Een belangrijke notie daarbij is dat openbaar vervoer bijdraagt aan het realiseren van maatschappelijke opgaven. Dat doet 'openbaar vervoer' vanuit haar eigen verantwoordelijkheden en context en de afspraken die daarover zijn gemaakt. Het eigenaarschap van maatschappelijke opgaven ligt dus nooit geheel en alleen bij openbaar vervoer.

De kernwaarden uit paragraaf 4.3.1 vertalen we -op hoofdlijnen- naar de filosofie 'grip op de concessie'. In een partnerschap met high trust en high accountability willen we (ontwikkel)ruimte laten waar dat kan, en kunnen sturen waar dat nodig is of moet. We:

- Bieden ruimte voor ontwikkeling en wendbaarheid waar dat kan en gewenst is;
- Zijn strikt, streng en rechtvaardig waar dat nodig is.

We willen kunnen sturen op basis van objectieve gedeelde data. Bij de aansturing van de concessie horen enerzijds heldere definities en processen en anderzijds (een cyclus van) meet- en evaluatiemomenten. Daarnaast willen we sturen vanuit risico's en kansen met een toedeling van risico- en kanseigenaar en de daarbij horende verantwoordelijkheid alsmede afspraken over de bijdrage aan het risico (als dat optreedt) en de deelneming in de kans (als die optreedt).

Voor de uitwerking van het Programma van Eisen zien we op basis van deze kernwaarden een uitwerking die vooral:

- Functionele (en geen of beperkt technische) eisen bevat;
- Uitdaagt op ideeën en ambities (door ruimte te geven voor eigen inbreng en creativiteit, bijvoorbeeld door het vragen van plannen)
- Uitvraagt op processen, samenwerkingen, risico's en risicobeheersing etc. en minder op 'de inhoud van de inhoud'

De doorvertaling naar de drie sleutelbegrippen uit de sturingsfilosofie ziet er als volgt uit:

*Partnerschap*

*Uitgangspunt*
We willen de concessie vormgeven vanuit een partnerschap met een bij voorkeur zo ruim mogelijke periode om deze relatie op te bouwen en er het gezamenlijke voordeel (zowel de concessiehouder als de concessieverlener) van te genieten. Een partnerschap is, gelet op de onzekerheden en transities die in de opvolgende concessie een rol spelen, wat de Provincie betreft de best denkbare en waarschijnlijk meest robuuste samenwerkingsvorm om –elk vanuit eigen verantwoordelijkheden binnen de concessie- gezamenlijk invulling te geven aan gewenste en noodzakelijke wijzigingen.

Hoewel de concessie geen werkingskracht naar andere partijen dan de concessiehouder en -verlener heeft, willen we vanuit het perspectief van de concessie wel afspraken maken met andere partijen. Dit bijvoorbeeld ook in het licht van de aanbeveling van de werkgroep kwaliteitsverbetering van de Staten, waaruit volgt dat de Provincie niet alleen verantwoordelijk is of kan zijn voor bereikbaarheid.

*Ambitie*
Het partnerschap dat wij beogen kenmerkt zich door:

- Wederzijds vertrouwen;
- De wens en behoefte om gezamenlijk invulling te geven aan het Limburgse openbaar vervoer, zowel op de binnen de concessie overeengekomen opgaven en prestaties als op de nog onbekende transities
- Een positief-constructieve relatie met over en weer begrip voor elkaars verantwoordelijkheden bij het uitvoeren van een concessie en elkaars natuurlijke positie vanuit opdrachtgever- en opdrachtnemerschap;
- Gedeelde verantwoordelijkheid, gedeelde informatiepositie

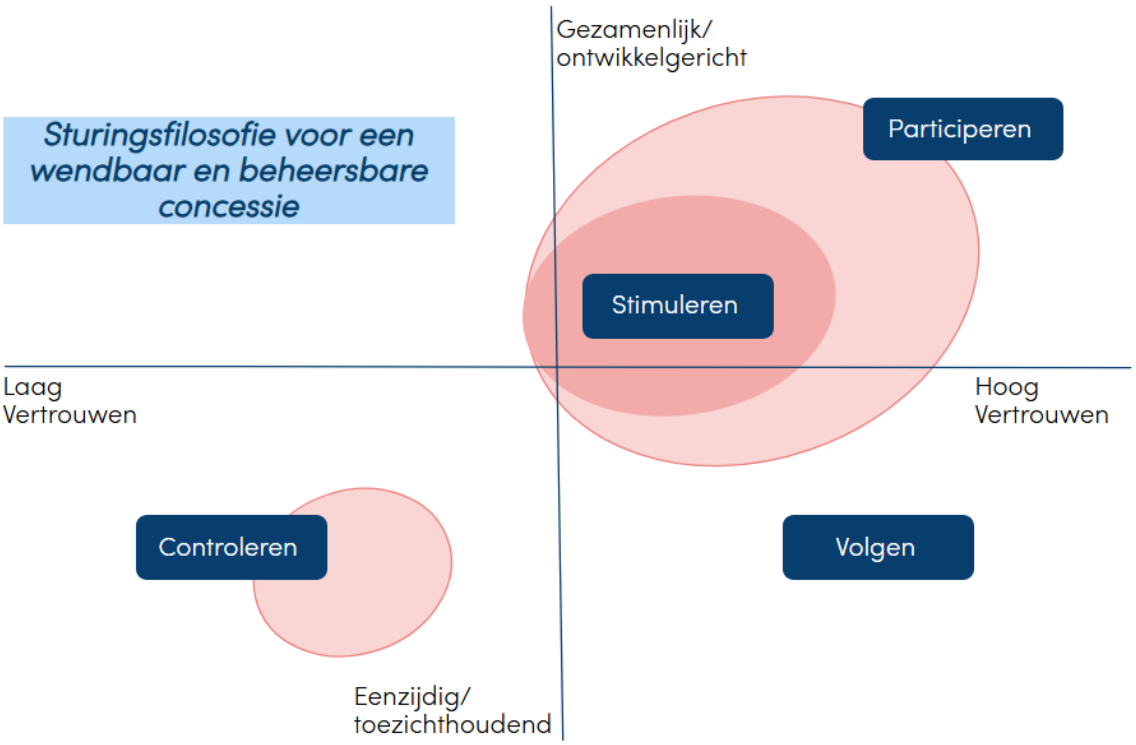
*Uitgangspunten voor de concessie*
Vertrouwen ontstaat binnen een relatie die er is en de ervaringen die we daarbinnen opdoen. Partnerschap volgt daarmee onder andere uit de manier waarop we randvoorwaarden aan de concessie invullen. Voor de concessie betekent dat onder andere:

- Duidelijkheid omtrent rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden
- Delen van beelden en verwachtingen

De centrale vraag is hoe we de maatschappelijke en beleidsmatige doelen van de Provincie samenbrengen met de commerciële doelen en belangen van een concessiehouder en daarbij ruimte bieden voor transities. Een 'klassiek' Programma van Eisen met (veelal technisch georiënteerde) eisen op bijvoorbeeld voorzieningenniveau werkt binnen het beoogde partnerschap met aanstaande en verwachte transities waarschijnlijk (te) beperkend.

Het karakter van het Programma van Eisen verandert daarmee van kleur. We beogen het Programma van Eisen meer in te richten langs de lijn van het maken van gezamenlijke afspraken over gedeelde waarden, verantwoordelijkheden, risico's en risicobeheersing etc. en minder langs de lijn van (technische) eisen aan openbaar vervoer in het algemeen. Technische eisen zijn daarmee niet uitgesloten; op onderdelen zullen die noodzakelijk zijn en blijven (bijvoorbeeld op de minimaal te stellen bedieningseisen). Met een grotere focus op gezamenlijke afspraken brengen we echter wel een nieuw accentpunt in het Programma van Eisen aan. Hoe daar in de praktijk invulling en uitwerking aan te geven, is onderwerp van onderzoek in de vervolgfase.

Vanuit dit perspectief en vanuit de kernwaarden op sturing zoals in de vorige paragraaf beschreven volgt een 'logische' keuze voor de archetypen binnen onze sturingsfilosofie:



*Resultaat*

- Er is een eenduidige taak- en risicoverdeling in de *basics/ going concern* van de concessie: wie is waarvan, wie draagt welk risico, wie is waarop aanspreekbaar? Beide partijen zijn verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op hun (overeengekomen) aandeel binnen de concessie.
- Er is een gelijke informatiepositie (met specifieke aandacht voor financiële sturingsinformatie, zoals ook ABDTopconsult constateert in het rapport 'Als je niet stuurt, ga je nergens heen (juni 2026))
- We handelen vanuit overeengekomen principes en afspraken. Als een situatie niet binnen bestaande afspraken kan worden afgewikkeld, maken we eerst aanvullende afspraken op verantwoordelijkheden, aanpak etc.
- We stellen vooral functionele (en geen of beperkt technische) eisen.
- We geven ruimte voor eigen inbreng en creativiteit, vanuit de doelstelling dat we ideeën en ambities van de concessiehouder willen stimuleren. Tegelijkertijd hebben we aandacht voor de toetsbaarheid en uitvoerbaarheid van deze inbreng.
- In vergelijking tot het huidige Programma van Eisen verschuift de focus van het vastleggen van de inhoud naar het vastleggen van duidelijke processen om tot een inhoudelijke afspraak of wijziging te komen.

## *Wendbaarheid en doorontwikkeling*

*Uitgangspunt*

Maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven vragen om een concessie waarbinnen aanpassing aan ontwikkelingen en omstandigheden mogelijk is (wendbaarheid) en die ingericht is op het effectief omgaan met uitdagingen en/of bedreigingen in de breedste zin van het woord (stroomuitval, pandemie, natuurgeweld, terrorisme, etc.). Niet zozeer op casus- of scenario-niveau, wel in termen van processen, overleggen, escalaties, korte lijnen, ken elkaars omgeving etc. De 'ademende concessie' zoals Limburg die kent, volstaat niet meer om invulling te geven aan alle onzekerheden die een concessie of het openbaar vervoer kunnen treffen. Wendbaarheid of flexibilisering zou daarom het kernpunt van in de concessie te maken keuzes moeten zijn, is de reflectie in de spiegelsessie met deskundigen. '*We weten heel weinig en met zelf-rijdend [vervoer, red.] als kans en financiering als bedreiging kan er heel veel gebeuren. Zeker gezien ook de Limburgse positie in bevolkingsontwikkeling, internationale invloed, en de ontwikkeling in het landelijk gebied. Wees daarbij in de uitvraag duidelijk over de flexibiliteit en rolverdeling en kom met een gebalanceerde risico-aanpak*', zo luidt het advies.

Naast wendbaarheid op de invulling en uitwerking van de concessie bestaat met de behoefte aan wendbaarheid ook de wens om wendbaar te kunnen zijn met het instrument concessie zelf. Het verzilveren van kansen op het gebied van Publieke Mobiliteit slaagt waarschijnlijk beter als we daar in de concessie ook de randvoorwaarden voor creëren. Omnibuzz heeft verkend wat de mogelijkheden waren om een kortlopend contract aan te besteden met een einddatum die gelijk is aan de startdatum van de opvolgende ov-concessie. Dat zou tot een duur contract voor Omnibuzz (en daarmee gemeenten) leiden. Daarom heeft Omnibuzz ervoor gekozen om een basiscontract van zes jaar af te sluiten met drie verlengingsopties van elk twee jaar (2034, 2036, 2038 en 2040). Om stappen te zetten op weg naar een invulling van Publieke Mobiliteit ligt het voor de hand om op deze momenten ook bijstelmomenten en -mogelijkheden voor het openbaar vervoer op te nemen. Hoe dat inhoudelijk te doen is nader te verkennen in de fase van het Programma van Eisen. Ook het creëren van aanvullende contractbijstelmomenten in de concessie kan een middel zijn om tot meer wendbaarheid te komen. Uiteindelijk betreft een afweging op meer wendbaarheid met het instrument concessie overigens een integrale afweging op verschillende aspecten.

*Ambitie*

Met wendbaarheid en doorontwikkeling van de concessie willen we er via een beheerst proces op (kunnen) sturen dat de concessie op elk moment voldoet aan de eisen van dat moment. Dat wil zeggen:

1. Op elk moment voorziet in een geborgde goede kwaliteit van de uitvoering
2. Waar nodig meebeweegt met de vraag of actualiteit van het moment.

Wendbaarheid op de invulling/uitwerking van de concessie komt boven op de ademende concessie. Daarbij is het de vraag wat 'wendbaarheid' precies is en hoe je daar invulling aan geeft, terwijl het wel een principe is dat in de concessie/ het contract moet zijn 'ingebakken'. Wendbaarheid met het instrument concessie kan mogelijkheden bieden om om te gaan met onzekerheden en transities waarvan we zeker weten dat die er zijn maar waarvan nog niet duidelijk is wanneer ze plaatsvinden, wat hun helpende of verstorende invloed op het Limburgse OV is en hoe we er in zijn algemeenheid mee om moeten gaan. Tussen het moment van het vaststellen van de Nota van Uitgangspunten en start van de opvolgende concessie en tijdens de looptijd van de concessie zullen zich ontwikkelingen voordoen die van invloed zijn op het openbaar vervoer als systeem of op het openbaar vervoer in gebruik. Een aantal van die ontwikkelingen zijn in beeld (Publieke Mobiliteit, de komst van zelfrijdende voertuigen, de Toekomstige Marktordening Spoor). Een aantal ontwikkelingen en gevolgen van ontwikkelingen kennen we nog niet.

Uitdaging zit in:

1. Het mogelijk maken van ontwikkelingen ('wendbaarheid') enerzijds en tegelijkertijd het contractueel beleggen van afspraken anderzijds.
2. Het komen tot een goede, adequate en werkende risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

*Uitgangspunten voor de concessie*

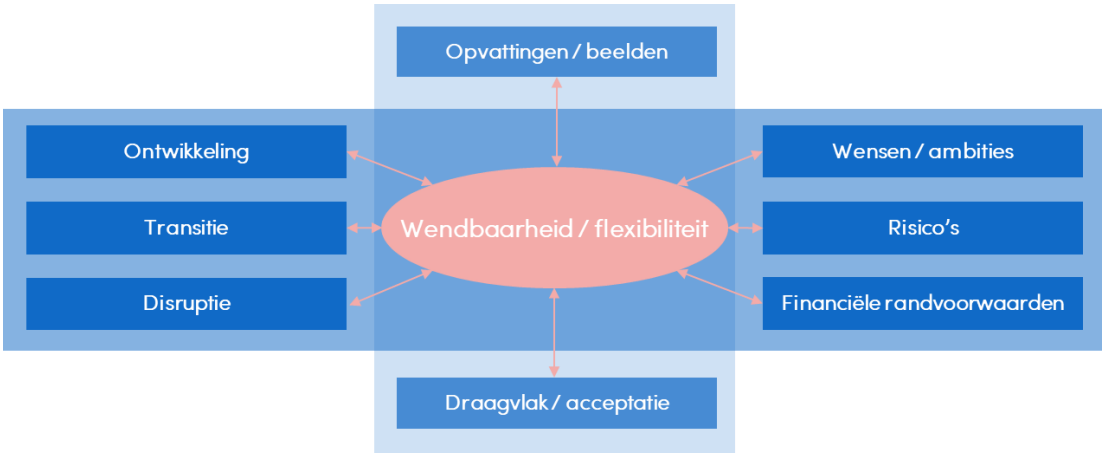
- Wendbaarheid en flexibiliteit zijn kernwaarden in de opvolgende concessie. Via onder andere de ontwikkelruimte in de concessie geven we hier invulling aan;
- Wendbaarheid kan op verschillende niveaus aan de orde zijn. Voor de concessie maken we onderscheid in ontwikkeling, transities en disrupties;
- Wendbaarheid is een principe. Dit betekent niet dat de concessie op elk moment naar elke voorkeur kan worden aangepast. Wendbaarheid bestaat daarom altijd in relatie tot beheersbaarheid en de noodzaak om wendbaar te zijn in een gecontroleerd en beheersbaar proces.
- Ontwikkelruimte bestaat uit:
  - De 'klassieke' ontwikkelruimte om kansen, mogelijkheden, innovaties etc. gedurende de looptijd van de concessie te kunnen uitproberen;
  - De 'nieuwe' ontwikkelruimte die invulling geeft aan wendbaarheid en flexibiliteit in de concessie. Wendbaarheid in deze context betekent ook 'voorbereid zijn op/ klaarstaan om invulling te geven aan nieuwe ontwikkelingen'. We omarmen en faciliteren niet alleen een ontwikkeling als die zich voordoet, maar bereiden ook proactief voor op (verwachte) relevante ontwikkelingen.

  Voor beide punten dient een kader met spelregels te worden opgesteld.
- Het hebben van ontwikkelruimte wordt ondersteund met het beschikbaar zijn van (in omvang nog te bepalen) ontwikkelbudget.

*Resultaat*

Om wendbaarheid in de concessie hanteerbaar te maken is een relevant besef en daaruit volgend een eerste denklijn de volgende. Wendbaarheid staat mogelijk op gespannen voet met juridische en contractuele randvoorwaarden en principes. Ondanks dat de behoefte aan wendbaarheid groot is en het met het oog op de toekomst een logisch uitgangspunt is is het geen vanzelfsprekendheid dat we op alle gewenste onderdelen even wendbaar kunnen zijn als dat we zouden willen. Toch is het de verwachting dat, met oog voor goede contractuele afhechting, op voorhand wel ruimte bestaat om invulling te geven aan het concept.

Wendbaarheid of flexibiliteit kan ontstaan vanuit een aantal aangrijpingspunten. In contractuele zin zijn de 'harde' aspecten op de horizontale en diagonale assen in onderstaande figuur relevant. De zachte aspecten op de verticale as zijn er ook, maar daar valt in contractuele zin geen afspraak over te maken:

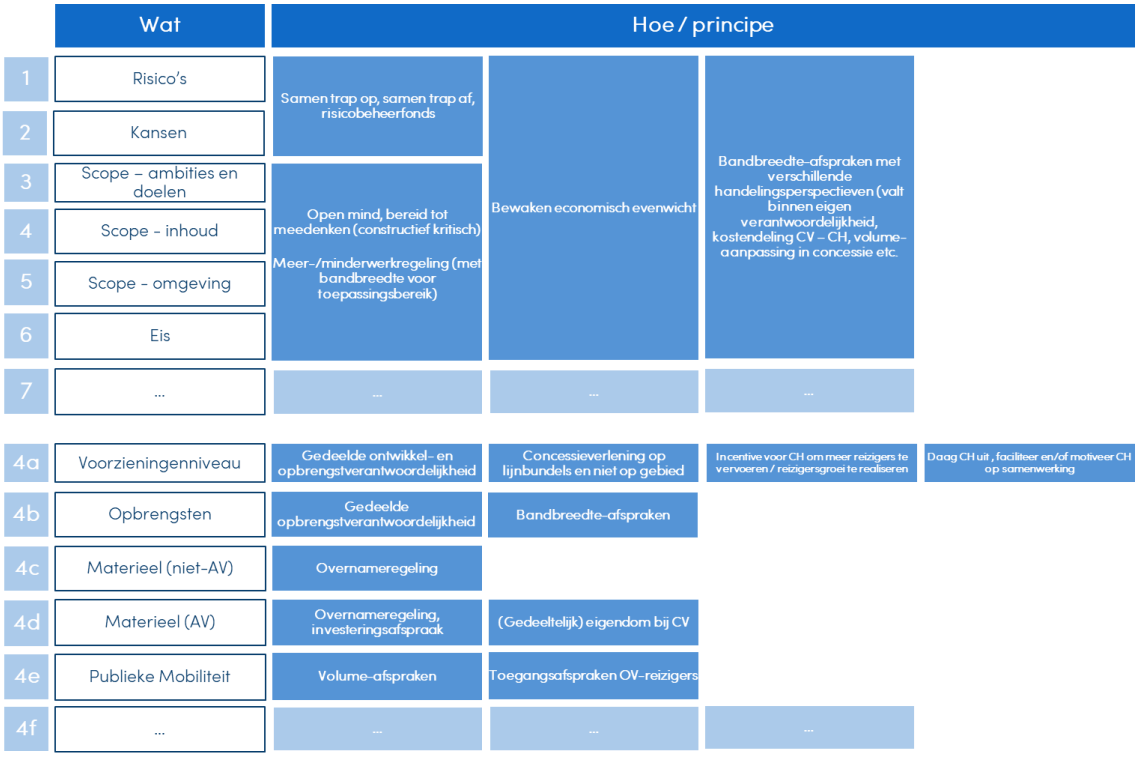



In relatie tot juridische en contractuele context is het van belang een aantal uitgangspunten met betrekking tot wendbaarheid vast te leggen:

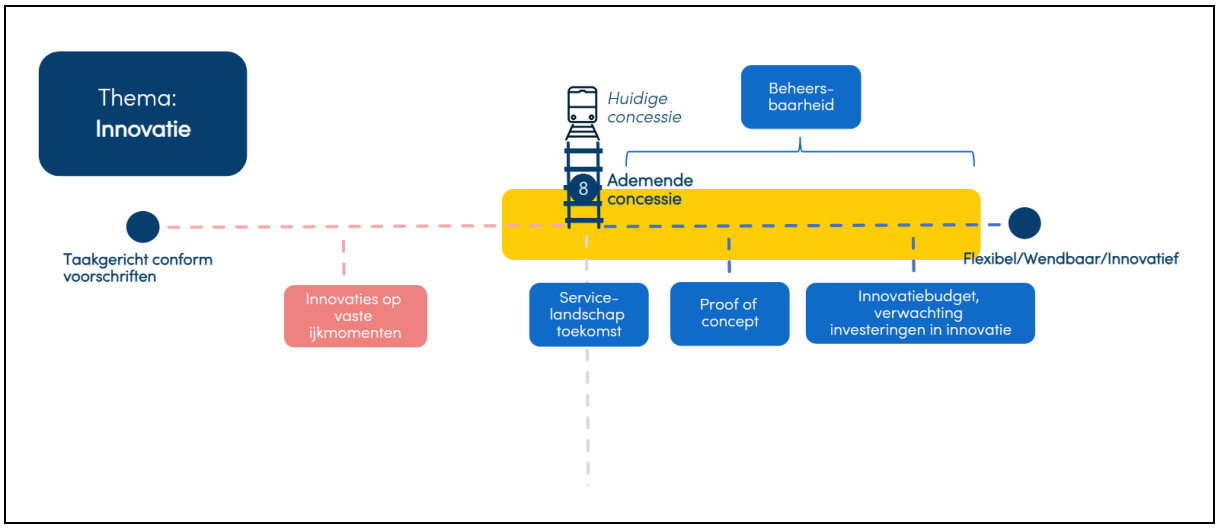
- Wendbaarheid in een concessie betekent –vooral vanuit het aanbestedingsrecht- het vastleggen van het principe dat er geen onevenredig voordeel voor één van de partijen mag ontstaan. Het uitgangspunt daarbij is dan ook dat bij wijzigingen het economisch evenwicht in de concessie in balans blijft;

- Wendbaarheid in deze Nota gaat over meta-flexibiliteit op concessieniveau. Wendbaarheid, flexibiliteit en risico's in projecten en bijvoorbeeld ontwikkelopgaven zijn aldaar af te dekken. Daar gaat de wendbaarheid in de context van deze Nota niet over;
- Wendbaarheid vereist inzicht in en beheersing van risico's. Risicomanagement, afspraken over risico-toedeling en –beheersing en het via beheersmaatregelen bij voorkeur voorkomen en anders mitigeren of de impact verkleinen van risico's is de basis. Er is sprake van een initiële risicoverdeling bij de start van de concessie en vervolgens van een transparant, geborgd en gedocumenteerd proces om wijzigingen als gevolg van wendbaarheid inzichtelijk te maken en waar nodig, opnieuw te alloceren. We introduceren een risicobeheerfonds dat we volgens nadere spelregels met de concessiehouder gezamenlijk vullen en waarover we afspraken maken over onttrekking (en aanvulling);
- Mutaties (of risico's) als gevolg van wendbaarheid dragen we als volgt:
    - Samen trap op, samen trap af: we delen (meer- of minder)kosten en (meer- of minder)opbrengsten en/of;
    - Bij partij beleggen die het risico of de meerkosten/ minderopbrengsten het beste kan dragen of deze veroorzaakt. Dat kan in een *fair share*-verdeling (x% bij [partij 1], x% bij [partij 2]) of 100% bij één partij.

Wendbaarheid werken we in het Programma van Eisen verder uit op onder andere de volgende aspecten (waarbij de voorbeelden in de tabel indicatief/ ter illustratie zijn):




In de uitwerking van het Programma van Eisen beschouwen we als bandbreedte voor wendbaarheid de volgende scope, waarbij een 100% wendbare of flexibele concessie niet aan de orde is: in alle scenario's is altijd ten minste een basisset van uitgangspunten en afspraken van toepassing die niet ter discussie staat of kan staan.




## *Beheersbaarheid*

*Uitgangspunt*
Ontwikkelruimte en wendbaarheid in een concessie zijn nuttig om mee te kunnen bewegen met omstandigheden die gedurende de looptijd van de concessie ontstaan en die niet op voorhand zijn te voorzien. Ontwikkelruimte en wendbaarheid mag echter geen vrijbrief worden om zondermeer en ongecontroleerd wijzigingen in de concessie uit te voeren, zowel niet door de concessiehouder als door de concessieverlener. Een systematische aanpak is hier het sleutelwoord.

Data op basis waarvan we besluiten nemen, hebben we bij voorkeur in eigen beheer. Dat stelt eisen aan de manier van verwerven, bewerken en beheren van die data.

*Ambitie*
Het benutten van ontwikkelruimte en wendbaarheid vraagt om een beheerst proces en eenduidige afspraken. Het aansturen van de concessie in zijn geheel (contractmanagement) vraagt eveneens om een beheerst proces en eenduidige afspraken. Daarmee kent beheersbaarheid twee aspecten:

- Beheersbaarheid als in grip op de concessie: we weten wat er gebeurt, we sturen op ambities, op te behalen doelen en op te realiseren prestaties;
- Beheersbaarheid als in grip op de (grotere) transitiepaden in de concessie en op de reguliere processen: processen verlopen bij voorkeur via vooraf overeengekomen principes en afspraken, als concessieverlener (en opdrachtgever) hebben wij buiten de aan de concessiehouder verstrekte verantwoordelijkheids- en ontwikkelruimte de laatste zeggenschap over te maken keuzes in en met betrekking tot de concessie. Keuzes willen we gemotiveerd en onderbouwd kunnen maken.

Om invulling te geven aan het bovenstaande schetsen we een proces- en afsprakenkader waarmee we (al dan niet voorziene) ontwikkelingen in de concessie wegen en sturen. Via een beheersbaar en eenduidig proces geven we vervolgens invulling aan mutaties in het collectief vervoer binnen de concessie of in de concessie als geheel (ontwikkeling van de concessie, contractuele wijzigingen, vaststellen exploitatiebijdrage, aanvullende afspraken, meerwerk etc.).
We bezien op welke wijze we zelf invulling kunnen geven aan een *Business Intelligence* ten behoeve van het collectief vervoer als geheel en specifiek met betrekking tot de uitvoering van de concessie in het bijzonder. Met betrekking tot de uitvoering van de concessie onderzoeken we de mogelijkheden van contractmanagementsystemen.

*Uitgangspunten voor de concessie*
Het wegings- en sturingskader vormt een transparante set spelregels en is de weergave of vertaling van het principe 'zo werken wij'. Het wegingskader krijgt in de PvE-fase nader vorm. We wegen –onder andere- op:

- Maatschappelijk belang en -effect
- Verantwoordelijkheid

- Risico's
- Politiek-bestuurlijk draagvlak
- Kosten en verantwoordelijkheid voor kosten

Data, databeheer, *Business Intelligence* en een contractmanagementsysteem vereenvoudigen het beheer en dringen de beheerlast van de concessie terug, maar dienen bovenal om op basis van het juiste inzicht en overzicht tot keuzes en besluiten met betrekking tot de aansturing en waar nodig wijziging van de concessie te komen.

### 4.3.3 Financiële sturing

De financiële sturing binnen de concessie draait -in eerste aanleg- om:

- Het voorkomen van oversubsidiëring
- Afspraken en opvolging daarvan over de besteding van de exploitatiebijdrage
- Verantwoording over de besteding van de exploitatiebijdrage
- Het (in voorkomende gevallen) toepassen van bonus/malus
- Het (in voorkomende gevallen) opleggen van boetes

In een concessie waarin wendbaarheid en beheersbaarheid sleutelbegrippen zijn, vraagt financiële sturing van en op de concessie om meer, en zeker ook om meer informatie over het financiële reilen en zeilen van de concessie. In de opvolgende concessie willen we graag:

- een financieel-economische onderbouwing van de haalbaarheid van offertes (met risico-duiding en -marges waar aan de orde);
- onderbouwing van de raming van de opbrengsten;
- een businesscase op de gehele concessie op kostenposten en -opbrengsten zoals door inschrijver gehanteerd als nulsituatie

Naast de kwantitatieve informatie is ook de verantwoording over de informatie van belang: welke aspecten zitten wel of niet in de berekening, welke aannames zijn gedaan, etc.

Omdat opbrengsten een substantieel deel vormen van het voor openbaar vervoer beschikbare budget (zie paragraaf 4.2 Financiële kaders), sluiten we een andere benadering van de opbrengstverantwoordelijkheid -die in de huidige concessie volledig bij de concessiehouder ligt- niet op voorhand uit.

Als opdrachtgever lopen we met het nemen van (gedeeltelijke) opbrengstverantwoordelijkheid een risico (zeker in een omgeving waarin weinig groei of misschien wel krimp van het aantal ov-reizigers valt te verwachten). Bij tegenvallende opbrengsten zal de keuze moeten worden gemaakt om het tekort te dekken uit de begroting en/of via een lager voorzieningenniveau en/of door een hoger tarief voor reizigers toe te staan.

In alle gevallen geldt:

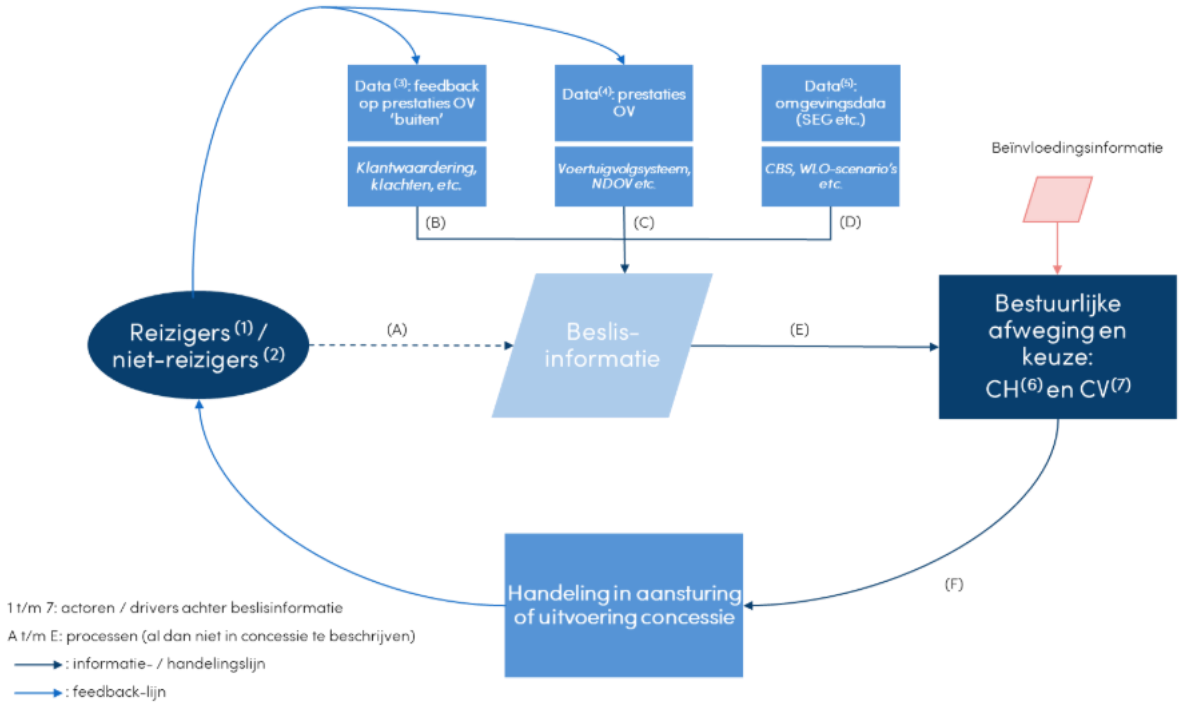
- Meer opbrengstverantwoordelijkheid bij de opdrachtgever is:
  - Een voorwaarde om meer te kunnen sturen op de uitvoering van de concessie
  - Een instrument in het kader van flexibiliteit en risicobeheersing
- Beschouw opbrengstverantwoordelijkheid niet digitaal. Bezie voor welk deel van het OV-netwerk welk deel van de opbrengstverantwoordelijkheid het beste bij opdrachtgever of opdrachtnemer kan worden belegd;
- Zorg ervoor dat de opdrachtnemer een belang heeft bij het innen van reizigersopbrengsten en bij voorkeur ook bij het treffen van maatregelen om tot meer reizigersopbrengsten (door het vervoeren van meer reizigers) te komen. Dat kan bijvoorbeeld met behulp van een bonusregeling.

### 4.3.4 Beslisinformatie

Sturing vraagt om de juiste informatie. Alleen met de juiste informatie kunnen we resultaten beoordelen en op verantwoorde wijze besluiten nemen. Dit betreft zowel de dagelijkse uitvoering en prestaties van de concessie als ook de afwegingen binnen het wendbaarheidskader. Uitgangspunt hierbij is dat we datagedreven werken en beschikking hebben over de hiervoor benodigde brondata.

Als voorbeeld van een systematische aanpak is hieronder een processchema opgenomen voor het thema 'beslisinformatie'. Actoren/ *drivers* op het thema 'beslisinformatie' en de processen met

betrekking tot beslisinformatie zijn hierin in hun onderlinge samenhang weergegeven. De beoogde aanpak komt mede tot stand vanuit een beschrijving van de rol en verantwoordelijkheid van de actoren (en *drivers*; nummers 1 tot en met 7) en op te stellen procesbeschrijvingen (A tot en met F).




Uitgangspunt voor de concessie:

- We werken datagedreven/databedreven
- We werken volgens vastgestelde processen en structuren
- We werken met ondersteunende software en systemen (o.a. *Business Intelligence*, contractbeheer)
- We hebben de beschikking over alle voor de concessie relevante brondata
- Er wordt geen data voortkomend uit de concessie verkocht en er wordt geen data van reizigers verkocht zonder expliciete toestemming van reizigers (niet via algemene voorwaarden vervoerder).

### 4.3.5 Monitoring

Om te kunnen vaststellen of de doelen van de concessie worden behaald en of aan de gestelde eisen wordt voldaan, is het noodzakelijk om het aanbod, de prestaties, het gebruik en de beleving van het openbaar vervoer te monitoren. Monitoring maakt het mogelijk om te beoordelen of de uitvoering op koers ligt en of de doelstellingen ook op langere termijn worden nagestreefd en behaald. Voor monitoring op strategisch niveau is het van belang om de doelen in de PvE-fase te operationaliseren. Een kwantitatieve operationalisering is daarbij noodzakelijk om op objectieve wijze te kunnen bepalen in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. Daarnaast is monitoringsinformatie van belang voor de financiële verantwoording (zie ook paragraaf 4.3.3). Ook is data nodig om bijvoorbeeld de effecten van ontwikkelmaatregelen te kunnen bepalen en om als input te dienen voor het bredere mobiliteitsbeleid.

De monitoring moet ondersteunend zijn aan de gekozen sturingsfilosofie. Daar waar het gaat om controlerende sturing heeft de achterliggende data een ander gewicht (en zullen er ook zwaardere eisen aan worden gesteld) dan bij stimulerende of participerende sturing.

In de PvE-fase ontwikkelen we een datagedreven aanpak voor en in de concessie. In deze aanpak wordt vastgelegd op welke manier verwerving van de benodigde sturingsinformatie plaatsvindt en welke taken en verantwoordelijkheden daarbij bij de concessiehouder liggen. Denk in dit verband aan het maken van data-analyses, het beschikbaar stellen van informatie (bijvoorbeeld via dashboards),

het opstellen van rapportages etc. Transparantie met betrekking tot de gebruikte brondata en navolgbaarheid van verwerkingsstappen voor zowel concessieverlener als ook concessiehouder zijn hierbij belangrijke uitgangspunten. Verwerkings- en processtappen zouden zodanig specifiek moeten zijn dat twee afzonderlijker partijen op basis van dezelfde brondata tot hetzelfde analyseresultaat komen.

We onderzoeken de mogelijkheden van het bouwen van een *digital twin* van de concessie. Een *digital twin* is een digitaal model dat op basis van grote aantallen data een virtuele kopie van het ov-systeem bouwt. Dit kan helpen bij het testen van scenario's en daarmee met het voorspellen van effecten bij het nemen van bepaalde maatregelen.

Wij hanteren als uitgangspunt dat OV-data openbaar is, tenzij sprake is van privacygevoelige of bedrijfsgevoelige informatie. We sluiten waar mogelijk aan bij landelijke platforms, met name in DOVA-verband (samenwerkende vervoersautoriteiten). Daarmee hebben zowel onze partners toegang tot ov-informatie, alsook andere geïnteresseerde partijen. Hoe we de data beschikbaar stellen aan derden zal in het PvE verder uitgewerkt worden.

Voor de inhoudelijke invulling voor de monitoring van de contractverplichtingen vormt het landelijk afgestemde Model Informatie Profiel OV (MIPOV 2025) het uitgangspunt. Dit kan indien gewenst aangevuld worden met andere relevante gegevens en/of met nadere specificaties op de aan te leveren informatie.

## 4.4 Governance en risicoverdeling

Governance is de wijze waarop we de concessie organiseren. Daarbij kan sprake zijn van inhoudelijke keuzes (zoals bijvoorbeeld wel of geen eigen Provinciaal openbaar vervoerbedrijf). Van belang is dat de governance past bij en aansluit op dat wat we met de concessie willen bereiken. Logischerwijs volgt de governance uit de keuzes met betrekking tot de sturingsfilosofie.

### 4.4.1 Provinciaal openbaar vervoerbedrijf

Met motie 3320 ‘Onderzoek naar de oprichting van een provinciaal openbaarvervoerbedrijf Limburg’ verzoeken de Staten het college onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van een aantal varianten van een eigen provinciaal openbaar vervoerbedrijf. In opdracht van DOVA, de coöperatie van opdrachtgevers in het openbaar vervoer waarvan ook de Provincie Limburg deel uitmaakt, is een afwegingskader opgesteld. Dit kader biedt handvatten om stapsgewijs te komen tot een keuze voor een provinciaal vervoerbedrijf (PVB) of een andere eigendomsvorm voor de uitvoering van de wettelijke taak om openbaar vervoer aan te bieden. Het afwegingskader leidt daarmee niet zelf tot een advies of keuze, maar ondersteunt het keuzeproces.

Aanvullend op het afwegingskader heeft de Provincie Limburg opdracht verstrekt om het afwegingskader toe te passen en uit te werken voor de specifieke vraag van de Staten. Helpend daarbij is overigens ook het afwegingskader op provinciale deelnemingen (SiS 4.0) dat op verzoek van de Staten is opgesteld en voor de zomer van 2026 door de Staten is vastgesteld.

De eerste vraag in het afwegingskader PVB (en in min of meer gelijke bewoordingen in SiS 4.0) is ‘waarom wil je een PVB, voor welk vraagstuk is een PVB een oplossing (die je uitsluitend met een PVB en niet ook op een andere manier zou kunnen realiseren)?’. Motie 3320 geeft op deze waarom-vraag beperkt antwoord, de overwegingen uit de motie om onderzoek naar een PVB te doen (en uiteindelijk op te richten), hebben maar beperkt een verband met de keuze voor een aanbestedings-vorm of de keuze voor een PVB. Om het afwegingskader op een goede manier te doorlopen, is een verdere verdieping op deze waaromvraag noodzakelijk. Binnen het tijdsbestek van de opdracht is het niet mogelijk geweest om deze verdere verdieping vorm te geven.

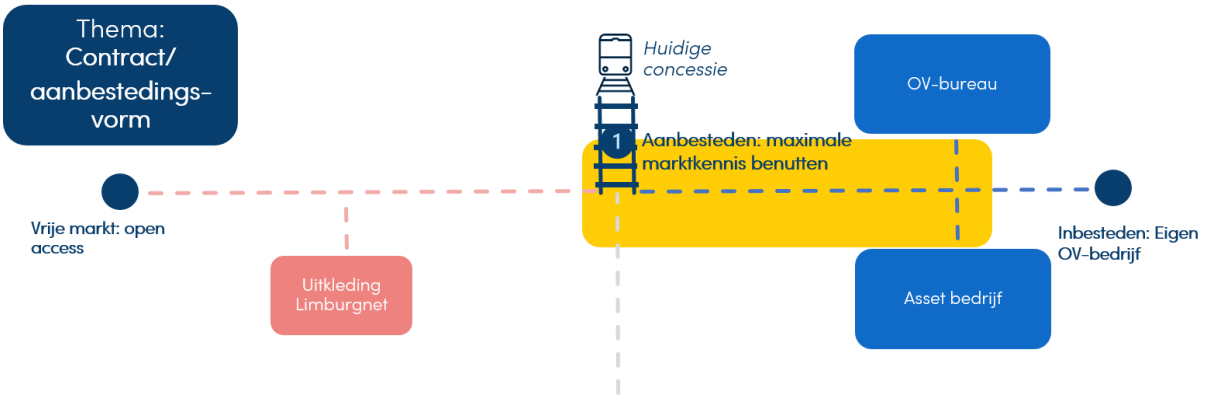
Hoewel dat voor de systematiek niet gewenst is (beantwoording van de waaromvraag geeft immers richting aan de vervolgstappen in het afwegingskader), hebben we aangenomen dat er een valide waaromvraag is die alleen met het oprichten van een PVB valt te beantwoorden. Op basis daarvan is aan de hand van de vervolgstappen in het afwegingskader een inschatting gemaakt van de effecten.

Uit het onderzoek blijkt dat de oprichting van een PVB een aanzienlijke (*upfront*)investering met zich meebrengt en kwetsbaar is in de resterende tijd tot start concessie. Adviesbureau Inno-V zegt hierover:

> "*De analyse laat zien dat een volledig provinciaal vervoersbedrijf (pvb) alleen in een best case scenario haalbaar lijkt te zijn. Wensdenken of een onderschatting van de complexiteit moet worden vermeden. Het is in die zin zeer de vraag of het realistisch is dat een traject om te komen tot inbesteding aan een pvb binnen de resterende circa vijf jaar tot start van de nieuwe concessie mogelijk is. Voor het overige onderscheiden de varianten zich zowel qua mogelijke resultaten alsook qua risico's en benodigde tijdsbestekken aanzienlijk*".

Als voorbeelden van complexiteit noemt Inno-V met name het voorbereiden op en inrichten van het (complexe) IT-landschap dat voor de bedrijfsvoering van openbaar vervoer noodzakelijk is en het verkrijgen van alle goedkeuringen en vergunningen om spoorwegexploitant te mogen worden als niet te onderschatten opgaven waar specifieke en schaarse kennis voor nodig is. Omdat het ook onduidelijk is of het PVB de in de motie gevraagde sturingsmogelijkheden voldoende (en/of juist beter dan andere contracteringsvormen) biedt, is het vooralsnog verstandig om terughoudend te zijn met het oprichten van een PVB.

Van belang is dat de te maken inhoudelijke en financiële keuzen voor het ov in Limburg niet afhangen van een keuze tussen aan- of inbesteden. Een keuze tussen aan- of inbesteden of tussenliggende vormen gaat over thema's als aansturing, bijstuurbaarheid, controle, marktspanning en dergelijke. Op basis van dit onderzoek zal de provincie Limburg niet streven naar de oprichting van een eigen PVB. In de PvE-fase zullen de modellen 'multimodale concessie' (zoals huidige ov-concessie) en 'OV-bureau' (inhoudelijke regie bij overheid, uitvoering door markt) nader worden beschouwd en afgewogen.




### 4.4.2 Verantwoordelijkheden in de concessie

Met en binnen de concessie zijn diverse verantwoordelijkheden te beleggen en te organiseren. Ook voor de verantwoordelijkheden geldt dat deze dienen aan te sluiten bij de sturingsfilosofie van de concessie. Op de verschillende aspecten maken we de volgende keuzes:

**Opdrachtgeverschap**

- De Provincie wil een zakelijk opdrachtverlener zijn
- De Provincie wil de concessie 2031 implementeren en beheren in partnerschap met de concessiehouder
- De Provincie wil ruimte bieden aan ontwikkelingen en transities enerzijds maar ook grip op ontwikkelingen hebben anderzijds

**Opdrachtnemerschap**

De Provincie zoekt en verwacht:

- Een concessiehouder die het belang van reizigers begrijpt en in al zijn doen en laten handelt vanuit het belang van reizigers

- Een concessiehouder die de concessie 2031 implementeert en beheert in partnerschap met de concessieverlener
- Een concessiehouder die omissies of fouten snel herstelt, leert en bijstuurt zodat het een volgende keer wel goed gaat
- Een concessiehouder die begrijpt dat hij een maatschappelijke dienst verleent en daarbij de passende *accountability* etaleert
- Een concessiehouder die begrijpt wat het betekent om in een bestuurlijke context te werken

Inhoudelijke thema's waarop we nu nog geen keuze (kunnen) maken maar die bij het opstellen van het Programma van Eisen een plaats krijgen, zijn:

- Het financiële model onder de concessie
- De exacte manier van invullen van het contractmanagement
- Risico's en risicoverdeling
- Eigendomsvraagstukken met betrekking tot (onderdelen van) het openbaar vervoer

### 4.4.3 Publieke Mobiliteit

Limburg heeft de ambitie om belangrijke stappen te zetten op het gebied van publieke mobiliteit, het effectief laten samenwerken van verschillende door de overheid georganiseerde vervoersvormen, om de bereikbaarheid te verbeteren. Voordat we op structurele basis invulling kunnen geven aan het concept publieke mobiliteit, is er echter ook nog het nodige uit te zoeken en te organiseren. In samenwerking met Omnibuzz geven we daar nadere invulling en uitwerking aan. Vanuit realistische verwachtingen en beperkingen op het vlak van uitlijnen van contracten en beperkingen rond wet- en regelgeving zien we een (in)groeimodel voor ons waarbij we in een beheerst proces stappen zetten op weg naar Publieke Mobiliteit.

Bij de ontwikkeling van Publieke Mobiliteit is het uitgangspunt dat Provincie en gemeenten ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden het opdrachtgeverschap invullen. Integratie wordt primair gezocht waar samenwerking meerwaarde biedt voor de reiziger en het mobiliteitssysteem. Verdergaande integratie van het opdrachtgeverschap vraagt afzonderlijke bestuurlijke besluitvorming.

### 4.4.4 Wegbeheerders

Wegbeheerders vormen een belangrijke gespreks- en samenwerkingspartner: ze creëren de randvoorwaarden om openbaar vervoer per bus mogelijk te maken. Afwegingen ten aanzien van de infrastructuur en de beschikbaarheid van infrastructuur zijn bepalend voor de uitvoering en de kwaliteit van het openbaar vervoer per bus. Eenvoudig gezegd: hoe beter de infrastructuur, hoe hoger de kwaliteit van het openbaar vervoer.

Openbaar vervoer is echter niet de enige weggebruiker. Wegbeheerders maken daarom keuzes bezien vanuit verschillende belangen. Openbaar vervoer kan daarbij niet altijd op één staan. Openbaar vervoer hoeft echter ook niet altijd achteraan te staan. Vanuit een totaalbeeld op (de beschikbaarheid van) infrastructuur maken we (als raakvlak op de concessie) graag afspraken met wegbeheerders op bijvoorbeeld de onderwerpen:

- Het inrichten en toegankelijk maken van haltes en knooppunten
- Sociale veiligheid in het publieke domein
- Doorstroming openbaar vervoer:
  - KAR
  - Wegcategorisering
  - Specifieke ov-infrastructuur
- Afstemming wegwerkzaamheden (Melvin)
- Afspraken kosten wegomleidingen (wegwerkzaamheden, evenementen)

Met betrekking tot dit laatste punt maken we afspraken met wegbeheerders over hoe hier mee om te gaan. Uitgangspunt blijft dat de veroorzaker de meerkosten en minderopbrengsten als gevolg van wegomleidingen draagt en omleidingen tijdig met de concessiehouder afstemt zodat voor reizigers een zo optimaal mogelijke oplossing kan worden gerealiseerd.

# 5 Uitgangspunten per thema

De vorige hoofdstukken gingen voornamelijk over ‘de omgeving’ van de concessie: welke ambities en doelen hebben we, welke kaders zijn van toepassing, welke sturingsfilosofie hanteren we en welke governance zien we voor ons? In dit hoofdstuk ligt de focus op de concessie zelf: welke keuzes kunnen (en willen) we maken?

Met betrekking tot deze keuzes willen we ruimte bieden om bij het opstellen van het Programma van Eisen nog -nadere- keuzes te kunnen maken. Dat betekent dat we voor deze Nota van Uitgangspunten de omgekeerde benadering hanteren: we motiveren waarom we, op verschillende thema’s en onderwerpen, bepaalde keuzes *niet* maken. Daarmee trechteren we in deze Nota de keuzes, maar bieden we ruimte waar we denken dat dat kan of nodig is.

Daar zijn drie belangrijke redenen voor:

- Het opstellen van het Programma van Eisen en de aanbesteding vinden plaats onder verantwoordelijkheid van de opvolgende Staten. Zij gaan daarmee ook over het vaststellen van het voor openbaar vervoer beschikbare budget. Het vergt terughoudendheid om de opvolgende Staten op (specifieke) inhoud voldoende keuzeruimte te laten;
- Als opdrachtgever voor het openbaar vervoer kunnen wij onze ideeën, wensen en behoeften kenbaar maken. Daarmee is echter nog niet gezegd dat we ook krijgen wat we vragen. Marktpartijen moeten ook in staat zijn om dat wat wij vragen te realiseren en daar een aanbieding voor te doen. Eenvoudig gezegd: hoe dichter onze vraag ligt bij dat wat marktpartijen kunnen en willen leveren, hoe groter de kans op een goed aanbestedingsresultaat en een succesvolle concessie. Het is dan ook van belang om van marktpartijen te horen welke mogelijkheden en onmogelijkheden er wat hen betreft zijn.
- Veel van de keuzes die gemaakt moeten worden vragen nadere uitwerking. De uitkomst van deze uitwerking (bijvoorbeeld in onderzoeken, opstellen van afspraken, juridische kadering) kan nieuwe inzichten, kansen of beperkingen met zich meebrengen. Daarom is het wenselijk om nu richting te kiezen en te trechteren naar oplossingen en ruimte te laten voor opties en verdere verdieping en inzichten.

In het proces van trechteren maken we gebruik van de Spoorkeuzes (zie paragraaf 1.3): met als uitgangspunt steeds het spoor van de huidige concessie verkennen we de ruimte of keuzemogelijkheden die we in de fase van het Programma van Eisen willen behouden.

De in de spoorkeuzes opgenomen thema’s vormen geen uitputtende opsomming. Het zijn wel de thema’s waarop de meest essentiële en bepalende keuzeruimte bestaat. Andere onderwerpen die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn voor de opvolgende concessie eveneens relevant, maar hebben meer autonome keuzeruimte.

## 5.1 Scope & indeling concessie

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod:

- Domein concessie Limburg
- Concessie-indeling en -vorm
- Marktordening spoor

**Domein concessie Limburg**
Uit de gesprekken met onze aangrenzende openbaar vervoerautoriteiten volgt dat het domein van de concessie Limburg met de kennis en inzichten van nu in de basis in stand kan blijven. In de fase van het opstellen van het Programma van Eisen is dit met de betreffende collega-autoriteiten nader af te stemmen. Voor de verschillende samenwerkingsvormen die de Provincie Limburg op dit moment met haar grensoverschrijdende partners heeft, geldt daarbij het volgende:

| | |
|---|---|
| Autorité Organisatrice des Transports collectifs et partagés (Wallonië) | • Concessiedomein kan gelijk blijven<br>• Graag afspraken over kostendeling van de exploitatie van de twee grensoverschrijdende lijnen (78 en 369) |
| Provincie Gelderland | • Concessiedomein en -verantwoordelijkheid Maaslijn (penvoerderschap door Limburg) kunnen gelijk blijven.<br>• Op het concessiedomein zoals in het verleden met de Provincie Gelderland is afgesproken, vindt mogelijkerwijs een wijziging plaats. Onderzocht wordt wat de effecten zijn van het verleggen van de huidige concessiegrens (halte Helweg in Milsbeek) naar het busstation van Gennep. Dit met instandhouding van de bestaande inbreuk-afspraak dat de concessiehouder 'Limburg' vanuit Gennep twee keer per uur naar Nijmegen mag blijven rijden (bestaande lijn 83). |
| Provincie Noord-Brabant | • Concessiedomein en -verantwoordelijkheid Maaslijn kunnen gelijk blijven.<br>• Brabant stelt het Programma van Eisen op voor de concessie Zuid-Oost. Daarbij (her)overweegt Brabant ook de huidige grensoverschrijdende lijnen. Omdat beide processen (PvE Brabant en NvU Limburg) tegelijkertijd plaatsvinden, zijn er procesafspraken gemaakt. |
| Aachener Verkehrsverbund (Nordrhein-Westfalen) | • Concessiedomein kan gelijk blijven<br>• Graag net zoals in de huidige concessie in de PvE-fase een samenwerkingsovereenkomst sluiten |
| Go.Rheinland (wijzigt in Schienen.NRW) | • Concessiedomein kan gelijk blijven<br>• Graag net zoals in de huidige concessie in de PvE-fase een samenwerkingsovereenkomst sluiten |
| Verkehrsverbund Rhein Ruhr (Nordrhein-Westfalen) | • Concessiedomein (trein) kan gelijk blijven |
| Verkehrsverbund Rhein Ruhr (Nordrhein-Westfalen); Städte en Kreise | • Concessiedomein (bus): bespreekpunt met andere gesprekspartners |
| Vervoerregioraad Limburg (Vlaanderen) | • Concessiedomein (bus): bespreekpunt met Vervoerregioraad – grensoverschrijdend openbaar vervoer |

We hebben met alle partijen afgesproken dat we meer duurzaam verankerde verbindingen op en over onze (lands)grenzen beogen. Daar waar de grensoverschrijdende verbindingen in de concessie Limburg nu nog onderdeel zijn van het gehele voorzieningenniveau (en dus ook aan veranderingen onderhevig kunnen zijn), beogen we in de fase van het opstellen van het Programma van Eisen afspraken met alle vervoerautoriteiten te maken over de manier waarop we deze duurzame verankering vorm kunnen geven. Een afsprakenkader of samenwerkingsovereenkomst lijkt hiervoor een passende vorm te zijn. Veranderingen in de grensoverschrijdende verbindingen zijn en blijven dan nog steeds mogelijk, maar vergen afstemming tussen de betreffende autoriteiten.

Het Aachener Verkehrsverbund en Go.Rheinland zien in de PvE-fase graag een samenwerkingsovereenkomst waarin we de wederzijdse afspraken vastleggen.

**Concessie-indeling en -vorm**
Vanuit reizigersperspectief of vervoerkundige overwegingen is er geen reden om de huidige concessie-indeling aan te passen. Ook het principe van een multimodale concessie hoeft in de basis niet ter discussie te staan. Op basis van de overwegend positieve ervaringen met de bestaande concessie lijkt een langlopende multimodale concessie de voorkeur te hebben.

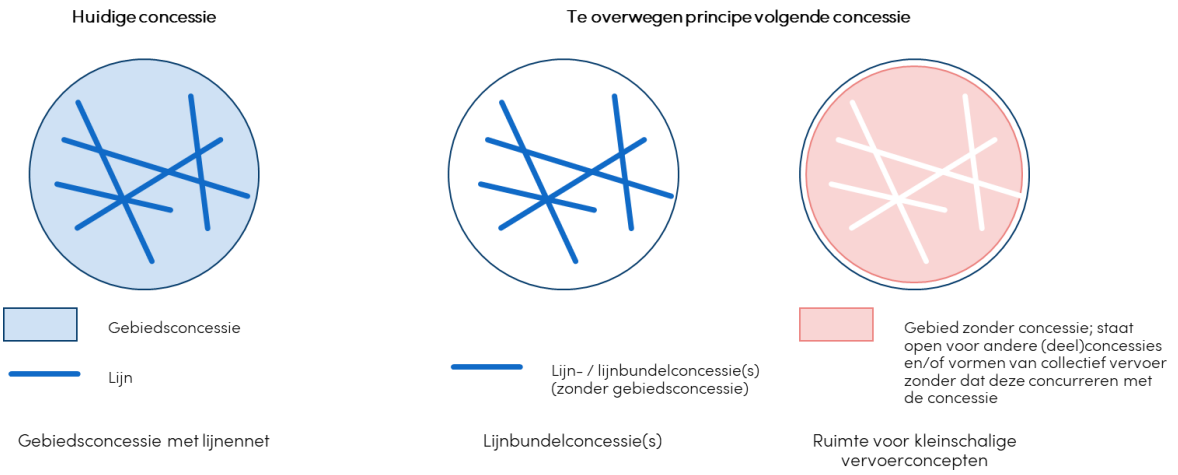
Het is echter de vraag of de huidige concessie door marktpartijen niet als in financieel opzicht te groot (en daardoor als te risicovol) wordt ervaren. Een door marktpartijen als te groot en/of te risicovol beoordeelde concessie leidt tot minder of zelfs geen geïnteresseerde partijen. Daarbij moet ook worden bedacht dat het eventueel toevoegen van het volume van het Wmo-vervoer in het kader van

Publieke Mobiliteit en/of extra inhoudelijke ambities ten opzichte van de huidige concessie de waarde verder verhoogt.

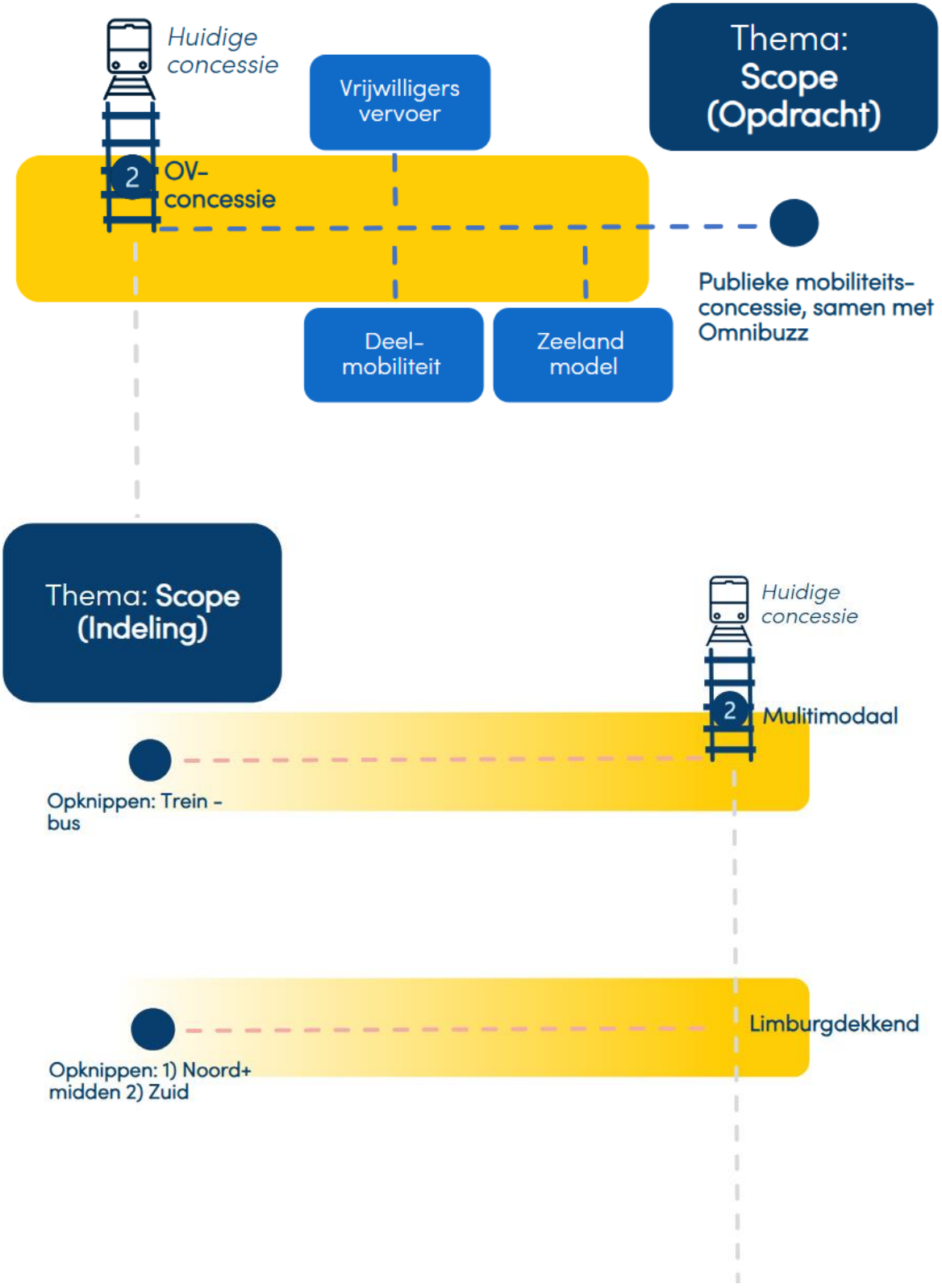
Ook van belang om in overweging te nemen: het verlenen van een concessie is het weggeven van een monopolie. Vanuit dat perspectief bezien is het toevoegen van Publieke Mobiliteit en/of deelmobiliteit aan een concessie eveneens het weggeven van een monopolie op deze onderdelen. Het is de vraag of dat vanuit wendbaarheid bezien verstandig is. Daarnaast is ook het doel waarmee je Publieke Mobiliteit en/of deelmobiliteit aan de concessie wil toevoegen van belang. Het hoofddoel en de hoofdoverweging moet immers zijn ‘wat willen we bereiken voor de reiziger?’ Of je dat vervolgens allemaal (en ook het beste) in een concessie kunt regelen, is een andere vraag. Daar waar het vanuit integraliteit en/of samenhang van vervoeraanbod in het netwerk verstandig (of noodzakelijk) is om de concessiehouder een grotere rol te geven op Publieke Mobiliteit en/of deelmobiliteit is het ook mogelijk om deze aspecten wel toe te voegen aan *de opdracht aan de concessiehouder* maar niet per se *aan de concessie*.

In de voorgenomen marktconsultatie voor de nieuwe concessie zullen we de omvang van de concessie (en daarmee de concessie-indeling) met gegadigde partijen bespreken. Een nadere opdeling van de huidige concessie omwille van de financiële beheersbaarheid voor concessiehouders kan daarbij aan de orde zijn.

Naast risico-appreciatie kan ook de ontwikkeling van (en mogelijk transitie naar) publieke mobiliteit een aanleiding zijn om anders naar de volgende concessie te kijken dan vanuit het perspectief van een langjarige multimodale concessie. Om ruimte te bieden aan initiatieven op het gebied van publieke mobiliteit, kan het wenselijk zijn om daar in de huidige concessie al ruimte voor te creëren, bijvoorbeeld door op voorhand anders om te gaan met de invulling van openbaar vervoer in een aantal potentieel kansrijke gebieden voor publieke mobiliteit en de manier waarop we die gebieden nu aanbesteden. Ook dat kan tot een andere keuze voor de concessie-indeling met bijvoorbeeld meerdere kleinere concessies leiden. Daarnaast valt te overwegen om in plaats van een gebiedsconcessie een concessie met (meerdere) lijnbundels aan te besteden. Meerdere lijnbundelconcessies leveren (nog steeds) een samenhangend openbaar vervoersysteem op. In de tussenliggende gebieden is er echter geen sprake van een concessierecht voor de lijnbundelconcessiehouder(s). Dat maakt dat uitwerking en invoering van Publieke Mobiliteit (en/of andere kleinschalige vervoersystemen die beter aansluiten op de vervoerbehoeften in dat betreffende gebied) in elk geval niet vanuit concessie-overwegingen met de concessiehouder(s) van het openbaar vervoersysteem *moeten* worden gerealiseerd. De *mogelijkheid daartoe* staat echter nog steeds open.



Verkend wordt of deelmobiliteit aan de concessie kan worden toegevoegd. Deze verkenning is nodig omdat (nog) niet duidelijk is of deelmobiliteit onder een concessie is toegestaan of dat er een ander sturingsmechanisme (vrije markt, vergunningenstelsel vanuit wegbeheerders etc.) aan de orde is en of de doorgaans op aanbestedingen openbaar vervoer inschrijvende partijen geëquipeerd en bereid zijn om ook deelmobiliteit aan te bieden. Dit evenwel wel met de kanttekening dat niet per se elk mobiliteitsaanbod via een concessie hoeft te worden geregeld.

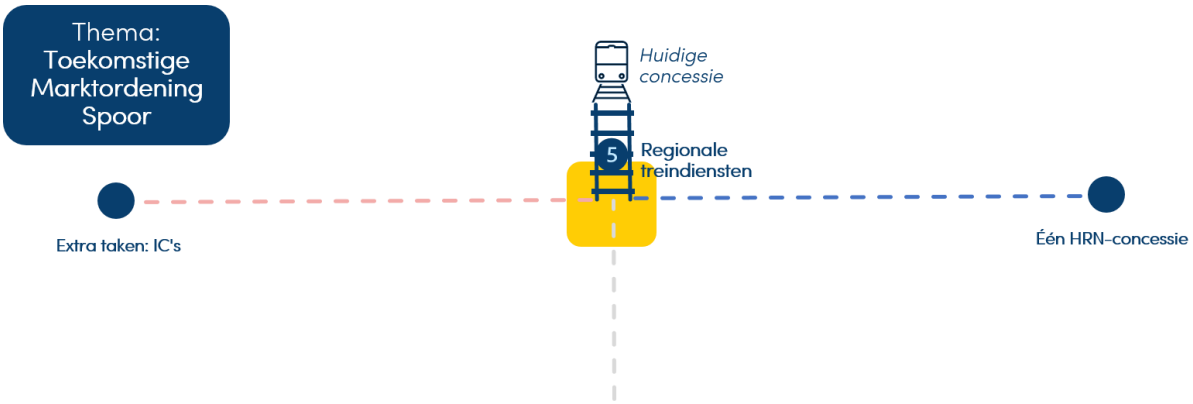


**Marktordening spoor**
De marktordening spoor bepaalt de structuur van de opdracht(en) voor het landelijke spoorwegnet. Dat gaat over de HRN-concessie (het vervoer dat nu door NS wordt uitgevoerd) en de opties daarin. Onderdeel van de (nieuwe) marktordening spoor kan zijn een verdere decentralisatie van regionale treindiensten aan Provincies en Metropoolregio's. Een onderzoeksvariant is echter ook het opnieuw centraliseren van al het treinvervoer in Nederland en uitvoering ervan onderbrengen bij één partij.

I&W maakt naar verwachting in Q1 van 2027 een keuze voor een voorkeursmodel. Wij gaan er voor deze NvU van uit dat:

- De gedecentraliseerde stoptreindiensten in Limburg gedecentraliseerd blijven. Dit is de nadrukkelijke ambitie van Limburg in lijn met keuzen die al voor aanvang van de bestaande concessie zijn gemaakt, en die positief uitwerken voor het regionale openbaar vervoer. Wij rekenen erop dat het Rijk in haar keuze voor de toekomstige marktordening spoor deze ambitie ondersteunt;
- Aanbesteding van een multimodale concessie mogelijk blijft;
- Er, naast Maastricht Randwyck – Visé Grens, in Limburg geen verdere decentralisaties meer aan de orde zijn.

Wanneer de keuze van het Rijk niet aansluit bij bovenstaande uitgangspunten, zullen we in de PvE-fase bezien hoe daar mee om te gaan.




## 5.2 Concessieduur

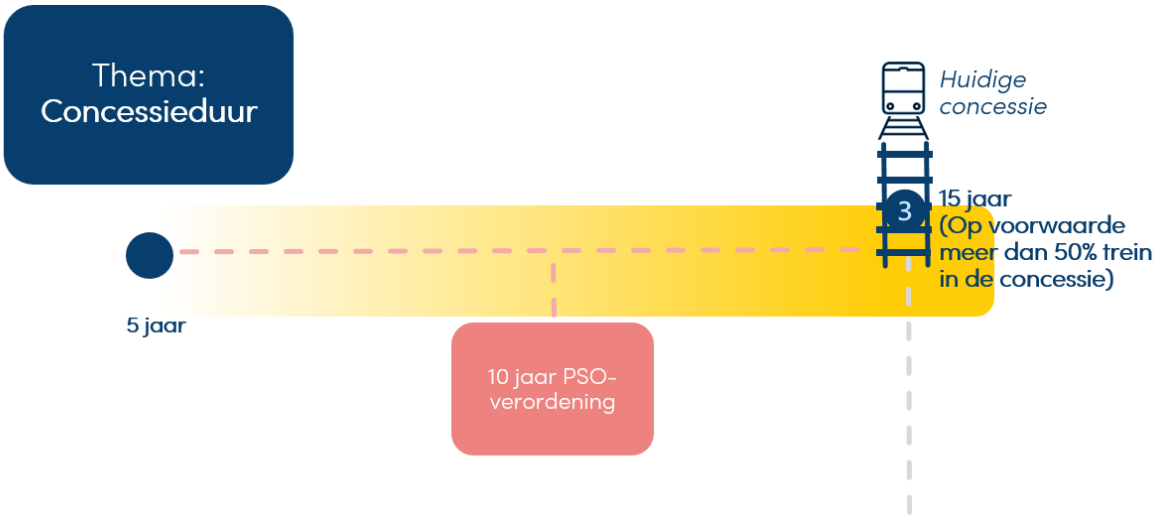
Vanuit het willen aangaan van een partnerschap ligt het voor de hand om te kiezen voor een zo lang mogelijke concessieduur. De langst mogelijke concessieduur binnen de PSO-verordening is 15 jaar. Voorwaarde daarvoor is evenwel dat de concessie voor meer dan 50% (vervoeromvang) uit treinvervoer bestaat. Het is nog geen zekerheid dat aan deze voorwaarde kan worden voldaan:

- Getoetst moet worden of er partijen zijn geïnteresseerd in het uitvoeren van (een deel van) de Limburgse treinconcessie in Open Toegang. Wanneer dat het geval is, moet dat deel in Open Toegang worden toegestaan en mag de Provincie daarvoor geen concessie meer verlenen. Het aandeel 'trein' binnen de concessie neemt daarmee af en komt waarschijnlijk onder 50%;
- Ambities met betrekking tot bijvoorbeeld extra openbaar vervoer in landelijk gebied, op grensoverschrijdende verbindingen en met betrekking tot Publieke Mobiliteit kunnen leiden tot een groter aandeel 'bus' binnen de concessie. Het aandeel 'trein' binnen de concessie neemt daarmee af en kan dan onder 50% komen te liggen.

Uit het voorgaande volgt dat de Provincie Limburg op basis van een inhoudelijke voorkeur een zo lang mogelijke concessie wenst te verlenen, maar dat in de fase van het opstellen van het Programma van Eisen pas duidelijk zal worden of aan de voorwaarden van het verlenen van een concessie van 15 jaar kan worden voldaan.

Als bijbehorende vraag op het thema concessieduur is de vraag of een nadere fasering -ongeacht de keuze voor een bepaalde concessieduur- aan de orde is of kan zijn (zie paragraaf 4.3.2). Bij het

opstellen van het Programma van Eisen en op basis van de resultaten van de marktconsultatie bezien we of een dergelijke optie gewenst is en tot de mogelijkheden behoort.




## 5.3 Bereikbaarheid

Eén van de centrale doelstellingen van de concessie is het zorgen voor een basisbereikbaarheid voor iedereen, uitgaande van het leidende principe dat dit vanuit een mix van utilitarisme en egalitarisme gebeurd. Wat we verstaan onder basisbereikbaarheid en hoe we dat definiëren werken we in de fase van het opstellen van het Programma van Eisen nader uit. Daarbij oriënteren we ons op de resultaten van de regionale uitwerking van Bereikbaarheid op Peil (waaraan we in hetzelfde tijdpad als het opstellen van deze Nota van Uitgangspunten invulling geven).

Bij de verdere uitwerking zoeken we de balans tussen grote en kleine vervoersstromen. Een vraaggestuurde benadering, zoals die in de huidige concessie wordt toegepast, richt zich doorgaans vooral op lijnen met veel reizigers. Op zulke verbindingen kan een regulier busnetwerk grote aantallen reizigers efficiënt vervoeren. Een frequent en betrouwbaar netwerk op deze sterke vervoerstromen vormt daarom een belangrijke basis van de nieuwe concessie. Goede aansluitingen op andere vervoersvormen, zoals de fiets, kunnen het bereik van dat netwerk verder vergroten.

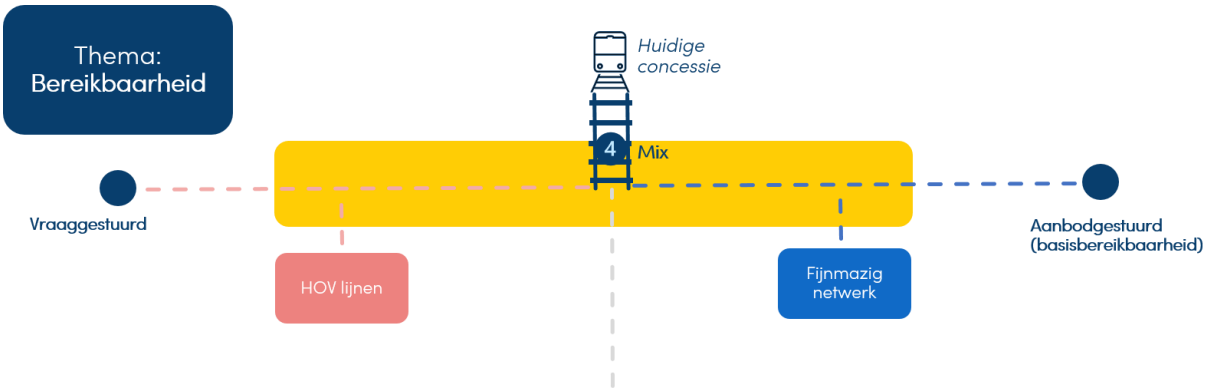
In gebieden met een lagere bevolkingsdichtheid of grotere afstanden is het vaak lastiger om met een reguliere busverbinding een passend aanbod te bieden. Bij weinig reizigers kan een bus relatief veel capaciteit onbenut laten. Dat maakt de kosten per reiziger doorgaans hoger. Tegelijkertijd kan het ontbreken van een passend alternatief de bereikbaarheid van inwoners en voorzieningen beperken. Dit speelt niet alleen in het landelijk gebied, maar kan ook relevant zijn voor buitenwijken of andere gebieden waar de vervoervraag verspreid is.

Of het vervoer kosteneffectief is ingericht moet per situatie worden beoordeeld: daarbij zijn zowel de kosten als de gevolgen voor de bereikbaarheid en de kwaliteit van de reis van belang. Een wijziging van het vervoeraanbod kan gevolgen hebben voor zowel de bereikbaarheid als de financiën. Een uitbreiding of verbetering van het aanbod kan de bereikbaarheid vergroten, maar kan ook om extra middelen vragen. De financiële gevolgen hangen onder meer af van het type vervoer, de vervoervraag en de manier waarop verschillende diensten op elkaar aansluiten. Deze effecten brengen we bij de verdere uitwerking in beeld.

De opgave in de nieuwe ov-concessie is daarom om de kracht van het reguliere ov-netwerk te behouden en dit aan te vullen met passende oplossingen voor kleinere vervoersstromen. Afhankelijk van de lokale situatie kan bijvoorbeeld flexibel vervoer een rol spelen. Publieke mobiliteit is een van de manieren waarop zulke combinaties georganiseerd kunnen worden. Dit concept wordt verderop in deze paragraaf toegelicht.

Bereikbaarheid hangt ook af van waar voorzieningen zich bevinden. Als voorzieningen ontstaan, verdwijnen of verplaatsen, kan de bereikbaarheid ervan veranderen, ook als het vervoeraanbod gelijk blijft. Tegelijkertijd bieden ontwikkelingen op het gebied van publieke mobiliteit nieuwe mogelijkheden

om vraag- en aanbodgestuurde vervoersdiensten te combineren. Een goede integratie van klassiek openbaar vervoer en andere vervoersdiensten en -vormen, zoals de fiets, deelmobiliteit en vrijwilligersvervoer, kan bijdragen aan betere bereikbaarheid.




*Voorzieningenniveau Euregionaal*
Het vaststellen van het gewenste niveau van basisbereikbaarheid dient ook voor de grensoverschrijdende bereikbaarheid van voorzieningen te gebeuren. Grensoverschrijdende bereikbaarheid blijft een belangrijk aandachtspunt in de nieuwe concessieperiode.

- Luik, Aken en Düsseldorf zijn belangrijke Euregionale bestemmingen waar we vanuit Limburg – bij voorkeur per trein- verbindingen mee willen hebben. Internationale treinverbindingen zijn regionaal (RS: Regio Sprinter of RE: Regionale Express) en zorgen voor een snelle en frequente verbinding met de internationale knooppunten (HSL-stations) net over de grens. Bij grote reizigersvraag en voldoende segmentatie van doelgroepen kan aan een (aan de RS of RE toegevoegde) IC-verbinding worden gedacht, mits deze onderdeel is van of goed is verbonden aan de HRN-concessie en mits niet concurrerend met de regionale treinverbinding;
- Naast treinverbindingen willen we Limburg per bus verbinden met de belangrijkste stedelijke agglomeraties aan de andere zijde van de grens waaronder in elk geval Aken (huidige concessie: lijn 350) en met Hasselt (huidige concessie België: lijn 20). Overige bestemmingen worden later gedefinieerd onder andere op basis van een lopende studie naar het potentieel van grensoverschrijdende busverbindingen.

We onderzoeken het potentieel van mogelijke (aanvullende) grensoverschrijdende buslijnen en zullen op basis van de uitkomsten van het onderzoek de mogelijkheden bekijken. Hiervoor dienen ook altijd afspraken met de partners over de grens te worden gemaakt.

Landsgrensoverstijgend openbaar vervoer is doorgaans vervoer dat een minder grote gebruikersgroep kent. Om die reden zijn opbrengsten van dit vervoer ook lager. Als grensregio vinden we het echter belangrijk dat deze verbindingen er zijn. We onderzoeken daarom de mogelijkheden om:

- Zelf de opbrengstverantwoordelijkheid voor deze lijnen te nemen (kilometercontract), en/of;
- Zelf de opbrengstverantwoordelijkheid en ontwikkelfunctie te nemen (uitvraag op prijs per kilometer).

In tegenstelling tot de huidige concessie is het doel om de beschikbaarheid van (lands)grensoverstijgende verbindingen geen onderdeel te laten zijn van de ontwikkelruimte van de concessiehouder, althans niet in de zin van de keuze om een verbinding wel of niet te continueren. Het ontwikkelen van de verbinding dient, in afstemming met de vervoerautoriteit in de aangrenzende regio, wel mogelijk te zijn.

*Voorzieningenniveau trein:*

- De (regionale) trein is en blijft de ruggengraat van het vervoersysteem in de opvolgende concessie;
- We bezien of de toepassing van het visgraatmodel kan worden geoptimaliseerd en door de inrichting van knooppunten beter kan worden gefaciliteerd;

- We identificeren (nieuwe) binnen de concessie uit te voeren spoorambities en bezien of deze voorafgaand of tijdens de looptijd van de concessie kunnen worden uitgevoerd;
- We hebben de wens om ten minste het voorzieningenniveau trein zoals dat in de lopende concessie aanwezig is, te continueren. Als bijvoorbeeld budgettaire redenen daarom vragen, herzien we deze wens;

*Voorzieningenniveau bus:*
- Busnetwerk: A-, B- en C-lijnen
- Economische versus sociale functie
- Vaste versus vraagafhankelijke diensten
- Bij voorkeur continueren van de huidige vrijwilligersinitiatieven maar ten minste ruimte voor inzet van vrijwilligersinitiatieven om bereikbaarheid van kleine kernen en/of kleinschalig vervoer in stand te houden (Buurtbus, Wensbus)

We ontwerpen in samenwerking met de concessiehouder een afweegkader om keuzes ten aanzien van het busvoorzieningenniveau te objectiveren (economische versus ontsluitende functie etc.)

*Publieke Mobiliteit*
Publieke mobiliteit is het effectief organiseren en integreren van door de overheid gefinancierde of gesubsidieerde mobiliteit. Bereikbaarheid en de reiziger staat hierbij centraal, met als specifiek doel inclusieve bereikbaarheid te borgen en verbeteren. Dit betekent in de eerste plaats een effectief samenspel organiseren tussen openbaar vervoer en doelgroepenvervoer, het ontsluiten van wijken en landelijk gebied met innovatieve vervoersvormen en het vinden van de juiste, betaalbare en toekomstbestendige mix van mobiliteitsopties in een gebied.

In de verdere ontwikkeling van publieke mobiliteit kunnen zaken als meerijden, deelmobiliteit en vrijwilligersinitiatieven bijdragen aan de bereikbaarheid. Knooppunten zijn een belangrijke schakel in een systeem van publieke mobiliteit. Op knooppunten worden verschillende modaliteiten op een toegankelijke manier met elkaar verbonden. Gecombineerd met gebruiksvriendelijke reizigersondersteuning en een goed georganiseerde regie, moet dit ervoor zorgen dat de reiziger in zijn of haar mobiliteitsbehoefte voorziet op een gebruiksvriendelijke en kostenefficiënte wijze.

We bieden ruimte aan publieke mobiliteit in de nieuwe concessie om de bereikbaarheid en leefbaarheid van Limburg te verbeteren. Daarbij is de samenwerking met Omnibuzz, de Wmo-vervoerder in het Limburgse concessiegebied, van vitaal belang. Deze samenwerking is al bestuurlijk vastgesteld in een intentieovereenkomst, maar de verdere uitwerking van de manier waarop we de transitie naar publieke mobiliteit inrichten en de daaropvolgende (bestuurlijke en contractuele) afspraken vergt verder onderzoek en uitwerking.

De transitie naar publieke mobiliteit is een proces van lange adem en zal niet in één grote stap gedaan kunnen worden. Ontwikkelingen op landelijk niveau, belemmeringen in de huidige wet- en regelgeving, het afstemmen van contracten (in zowel duur als afspraken) en het maken en ijken van (financiële) afspraken maakt dat publieke mobiliteit in Limburg op basis van ingroei ontwikkeld wordt, met in het begin focus op de relatie tussen openbaar vervoer en Wmo-vervoer en de integratie van die modaliteiten en daarnaast het stapsgewijs onderzoeken en ontwikkelen van kansen op vlakken als vrijwilligersvervoer, deelmobiliteit, knooppunten leerlingenvervoer, jeugdwetvervoer en meerijddiensten.

Publieke Mobiliteit kan door een slimme inzet en combinatie van sterke collectieve en fijnmazige vraaggestuurde verbindingen een sterke bijdrage leveren aan de bereikbaarheid en leefbaarheid van Limburg en de effectieve inzet van beschikbare middelen. De juiste stappen op het vlak van Publieke Mobiliteit moeten leiden tot een inclusiever, meer toegankelijk vervoerssysteem.

In de verdere uitwerking van de vraag ‘Hoe ziet een transitiepad richting Publieke Mobiliteit eruit voor Limburg?’ dienen antwoorden te worden geformuleerd op onder andere de volgende vragen:

- Welke governance is effectief en passend voor Publieke Mobiliteit in Limburg?
  - Welke bestuurlijke en contractuele afspraken horen hierbij?
- Hoe beantwoorden contractpartijen het financiële verdelingsvraagstuk?

- Hoe ziet een transitiepad (met mogelijke ijkmomenten) eruit voor een ingroeimodel Publieke Mobiliteit?
    - Hoe definiëren en calibreren we elementen van Publieke Mobiliteit, bijvoorbeeld loopafstanden, flextarieven, aanrijdtijden, reizigersprofielen, prioritering, etc.?

*Voorzieningenniveau evenementen*
Limburg is rijk aan -voornamelijk culturele en sport- evenementen. Bij uitstek zijn dat momenten waarop openbaar vervoer een belangrijke bijdrage kan leveren. Of dat nu gaat om het vervoeren van veel mensen in kort tijdsbestek (denk aan Pinkpop, het Oud Limburgs Schuttersfeest, de Elfde van de Elfde of de Vierdaagse) of om kleinere maar beslist ook beeldbepalende en karakteristieke evenementen: het zijn momenten die vragen om een gerichte bereikbaarheidsaanpak en die zeer geschikt zijn om reizigers in bijvoorbeeld een arrangement kennis te laten maken met openbaar vervoer. Van de concessiehouder verwachten we een pro-actieve houding ten aanzien van de inzet van (aanvullend) openbaar vervoer bij deze evenementen en een open mind en een creatieve kijk op de mogelijkheden die deze evenementen bieden om reizigers met een aantrekkelijk aanbod gebruik te laten maken van openbaar vervoer of er kennis mee te laten maken.

Van wegbeheerders en evenement-organisatoren verwachten we het zo vroeg mogelijk betrekken van de concessiehouder bij de organisatie van een evenement, ook om eventuele nadelige effecten (zoals wegomleidingen) te bespreken en zo veel mogelijk te mitigeren. Daarnaast verwachten we bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen voor de bereikbaarheid van een evenement. Dat is niet alleen een opgave voor de concessiehouder.

## 5.4 Tarieven & kostendekkingsgraad

Reizigersopbrengsten zijn naast de exploitatiebijdrage het centrale element waarmee het openbaar vervoer bekostigd wordt. Bij de invulling zijn de in deze Nota vastgestelde doelen en principes leidend:

- Inclusief en toegankelijk: we willen net als in de huidige concessie voor specifieke doelgroepen voor wie reizen met openbaar vervoer een financiële drempel kent, zorgen voor gerichte tariefproducten die deze drempel verkleinen of wegnemen.
- Het tariefbeleid is erop gericht het gebruik van het openbaar vervoer te stimuleren en daarmee een bijdrage te leveren aan het doel van een groter aandeel OV in de mobiliteit
- Vanzelfsprekend OV: Het tarievenhuis is eenvoudig en overzichtelijk en maakt het voor reizigers makkelijk om het voor hun passende product te kiezen.

Tarieven hebben een directe relatie met de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoersysteem en daarmee met de benodigde exploitatiebijdrage (ervan uitgaande dat het voorzieningenniveau gelijk blijft). Als er keuzes gemaakt worden waardoor de reizigersopbrengsten dalen (bv. verlagen van het kilometertarief), moet de exploitatiebijdrage stijgen. Anders komt het voorzieningenniveau onder druk te staan. Afhankelijk van het gekozen governancemodel en daarmee samenhangend het besluit waar de opbrengstverantwoordelijkheid in een nieuwe concessie ligt, zal de concessiehouder meer of minder vrijheden hebben met betrekking tot de invulling van het tarievenhuis. Een advies uit de spiegelsessie met de extern deskundigen is overigens om niet ‘digitaal’ om te gaan met de opbrengstverantwoordelijkheid en deze -per deelnetwerk in de concessie- te beoordelen op de vraag welk deel van de opbrengstverantwoordelijkheid bij hetzij de concessieverlener hetzij de concessiehouder kan liggen.

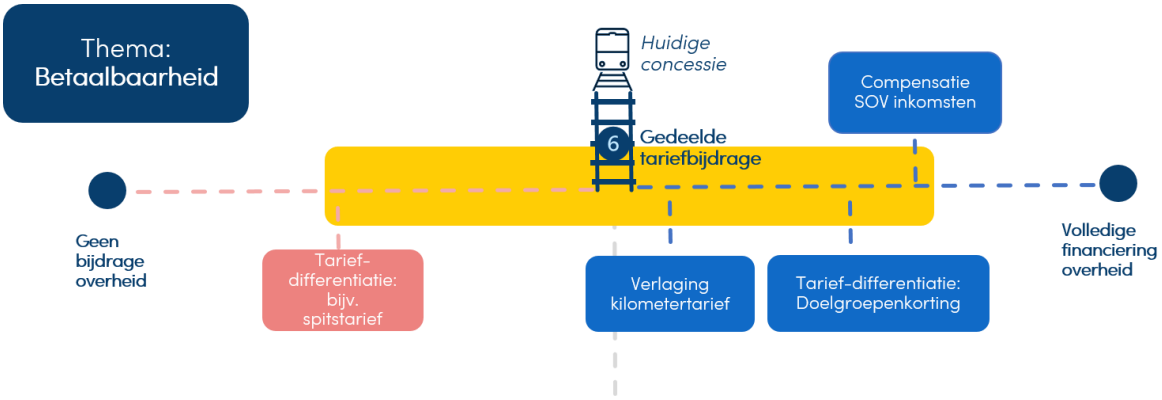
Bij de nadere uitwerking van het tarievenkader hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Reizigers betalen een bijdrage voor hun reis met het openbaar vervoer. Voor doelgroepen waarvoor het van belang is om aanvullende maatregelen te nemen om financiële inclusiviteit te borgen, willen we gerichte tariefmaatregelen overwegen.
- We borgen een minimumniveau aan financiële inclusiviteit door het continueren van een gratis reisproduct voor inwoners met een laag inkomen (huidige propositie Dal Vrij Limburg).
- We volgen de landelijke afspraken van het Landelijk Tarievenkader (LTK). In het LTK zijn basisafspraken geregeld (bijvoorbeeld dat de afgelegde afstand de grondslag vormt voor de tarieven of dat het basistarief wordt gevormd door een vast en een variabel deel). Deze afspraken zorgen voor uniformiteit over concessiegrenzen heen en dragen daarmee bij aan vanzelfsprekend OV, bijvoorbeeld door de eenvoud en uniformiteit voor de reiziger.

- Verstrekte kortingen zijn direct te relateren aan beleidsdoelstellingen. Dit zorgt voor transparantie richting bestuur en reiziger en draagt daarmee bij aan het criterium van eerlijke tarieven.
- We streven naar een overzichtelijk tarievenhuis met een beperkt aantal regionale producten. Multimodale producten hebben de voorkeur boven unimodale producten. Het vereenvoudigen van het tariefstelsel voor grensoverschrijdende reizen heeft bovendien onze aandacht.
- We creëren de mogelijkheid dat derde partijen collectieve producten voor een bepaalde doelgroep kunnen afkopen (zoals Gastvrij Limburg).
- We dragen samen met de concessiehouder zorg voor het doorontwikkelen van het tarievenhuis. Afhankelijk van de gekozen governance komen de verantwoordelijkheden voor een groter deel of bij de concessiehouder of bij de concessieverlener te liggen.
- Betaalbaarheid voor de reiziger wordt als criterium meegenomen in de aanbesteding in die zin dat bij een gelijk voorzieningenniveau gekozen wordt voor de aanbieder met de laagste tarieven.

Naast de exploitatiebijdrage en de reizigersopbrengsten vanuit het tarievenhuis zijn ook de opbrengsten van de Studenten OV-kaart (het Studentenreisproduct, SRP) een belangrijke bron van inkomsten voor de concessie. Studenten zijn een belangrijke doelgroep in het openbaar vervoer. Ze reizen op dit moment (afhankelijk van het tijdstip en keuze, die ze daarover gemaakt hebben) of gratis of tegen korting. De financiering van het reisrecht voor studenten ligt bij het Ministerie van OCW. Het Ministerie heeft een contract met vervoerders, waarin het Studentenreisrecht geregeld is. De Provincie Limburg als concessieverlener is geen partij in dit contract. Wij hebben dan ook geen directe invloed op de toekomstige ontwikkelingen van het Studentenreisrecht, maar de ontwikkelingen hebben wel invloed op de financiële waarde van het contract. De opbrengsten vanuit het Studentenreisproduct zijn de laatste jaren gedaald door een daling van het aantal studenten en een afname van het aantal gereisde kilometers. De verdere ontwikkeling is onzeker. Ook de inhoudelijke invulling van het Studentenreisproduct kan tot 2031 zijn veranderd met gevolgen voor de vergoeding van de vervoerder. Onafhankelijk van eventuele veranderingen van de invulling van het Studentenreisproduct zal het aandeel ervan dat naar de concessie Limburg gaat vanaf de nieuwe concessie dalen (indicatieve eerste inschatting € 2 mln. tot € 2,5 mln. lagere opbrengst). Dit komt door een herziening van de verdeelsleutel die in 2017 heeft plaatsgevonden, maar pas bij concessiewissels in werking treedt.

De concrete uitwerking van het tariefbeleid vindt plaats in het Programma van Eisen.




## 5.5 Sociale Veiligheid

Sociale veiligheid staat aan de basis van de klantwenspiramide en is een essentiële randvoorwaarde voor een goed functionerend en veilig openbaar vervoer. Sociale veiligheid raakt niet alleen het welzijn van reizigers en personeel, maar ook de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer, het gebruik ervan en bredere provinciale doelstellingen op het gebied van bereikbaarheid, inclusiviteit en duurzame mobiliteit.

Op grond van de Wet personenvervoer 2000 heeft de provincie Limburg als concessieverlener de verplichting om een verantwoorde mate van veiligheid voor reizigers en personeel in het openbaar vervoer te waarborgen. De concessiehouder voor bus- en treinvervoer in Limburg is in de praktijk verantwoordelijk voor het in stand houden en verbeteren van de sociale veiligheid in het voertuig.

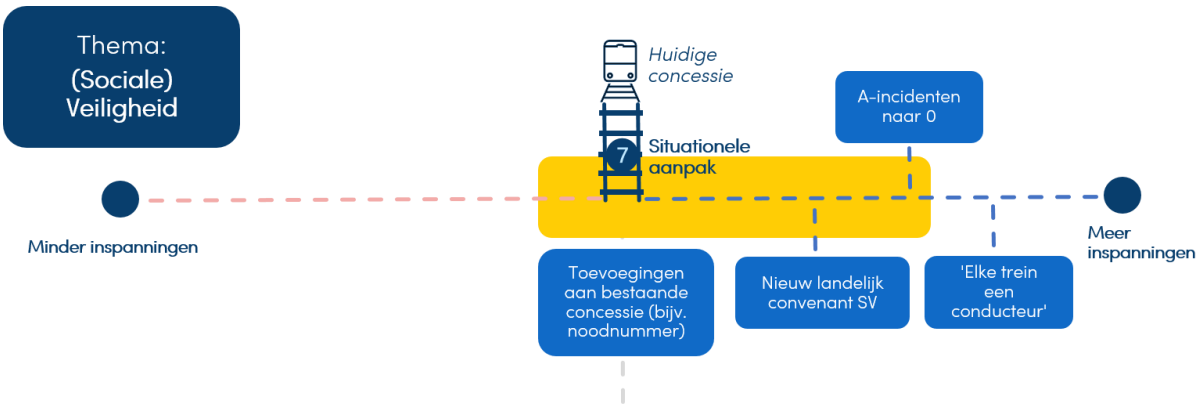
De opgave op het gebied van sociale veiligheid omvat zowel de objectieve sociale veiligheid (=het aantal incidenten) alsook de subjectieve veiligheid (=de veiligheidsbeleving).

In de opvolgende concessie vertalen we bovenstaande punten in de ambitie ‘A=0’. Sociale veiligheid is een randvoorwaarde voor goed, toegankelijk en aantrekkelijk openbaar vervoer. Daarbij geldt als richtinggevend uitgangspunt dat ernstige strafbare feiten in het openbaar vervoer niet acceptabel zijn en dat blijvende inzet nodig is om deze zoveel mogelijk te voorkomen, te beperken en adequaat op te volgen. Daarom streven we ernaar dat de zwaarste categorie sociale veiligheidsincidenten met gerichte maatregelen wordt teruggebracht naar 0. De Provincie vult haar rol in vanuit kaderstelling, regie en toetsing, in samenhang met de verantwoordelijkheden van vervoerder, gemeenten, politie, infrastructuurbeheerders en andere partners. Daarbij houden we in de uitwerking van criteria expliciet rekening met de beleving van diverse (kwetsbare) groepen reizigers.

Voor de opvolgende concessie betekent deze ambitie dat Sociale veiligheid als volwaardig kwaliteitsaspect in de concessie wordt verankerd. De concessiehouder moet aantoonbaar en resultaatgericht bijdragen aan het voorkomen, signaleren, registreren en opvolgen van incidenten en aan het versterken van de veiligheidsbeleving van reizigers en medewerkers. Daarbij moet de aanpak niet alleen generiek zijn, maar waar nodig ook gebiedsgericht, doelgroepgericht en situationeel.

Uitgangspunten voor de opvolgende concessie zijn:

- Sociale veiligheid wordt expliciet opgenomen als kwaliteits- en sturingsonderwerp in de concessie;
- De concessiehouder is verantwoordelijk voor een samenhangende aanpak van preventie, toezicht, melding, registratie en opvolging;
- Zowel objectieve veiligheid als subjectieve veiligheidsbeleving worden onderdeel van de concessiesturing;
- De concessiehouder werkt informatiegestuurd, met aandacht voor risicolocaties, risicolijnen, trajecten en tijdstippen;
- Er worden eisen of afspraken opgenomen over zichtbaarheid van personeel, toezicht en handelingsperspectief bij incidenten;
- De concessiehouder werkt structureel samen met provincie, gemeenten, politie, infrabeheerders en andere relevante partners;
- Op grensoverschrijdende verbindingen worden aanvullende afspraken gemaakt over samenwerking, verantwoordelijkheden en operationele afstemming;
- Maatregelen moeten proportioneel, uitvoerbaar, onderbouwd en evalueerbaar zijn.




## 5.6 Toegankelijkheid

Een inclusief en toegankelijk openbaar vervoer is één van de centrale doelstellingen. Toegankelijkheid is een randvoorwaarde die ervoor zorgt dat iedere Limburger letterlijk en figuurlijk drempelvrij gebruik kan maken van openbaar vervoer. Toegankelijkheid kent meerdere dimensies en omvat naast fysieke toegankelijkheid van het materieel ook mentale (bijvoorbeeld passende reisinformatie) en digitale toegankelijkheid. In 2022 hebben het Rijk, de Provincies en de vervoerders zich met het

Bestuursakkoord Toegankelijkheid gecommitteerd aan het behouden en verbeteren van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer met de doelstelling van een volledig toegankelijk OV in 2040. Het eerste op basis van het Bestuursakkoord tot stand gekomen uitvoeringsprogramma Toegankelijkheid zal afgerond zijn rond de start van de nieuwe concessie. De verdere uitwerking van concrete eisen in het Programma van Eisen bouwt voort op dat wat in het eerste uitvoeringsprogramma is bereikt.

Vanuit de verwachte ontwikkelingen verdient een aantal punten in een volgende concessie bijzondere aandacht:

- Ontwikkelingen rond publieke mobiliteit: de toegankelijkheid van (kleinere) voertuigen wordt nog belangrijker als er meer reizigers die voorheen met Wmo-vervoer reisden, gebruik maken van het openbaar vervoer. Vanwege eventuele kwetsbaarheid van reizigers vraagt deze doelgroep ook aandacht van chauffeurs.
- Digitalisering: de afgelopen jaren zijn veel diensten, ook in het openbaar vervoer, gedigitaliseerd. De verwachting is dat deze ontwikkeling in de komende jaren verder gaat. Digitale diensten verhogen het gemak voor bepaalde doelgroepen maar brengen ook uitdagingen met zich mee voor andere groepen; zeker als daardoor niet-digitale diensten onder druk komen te staan.
- Innovaties: nieuwe diensten en mogelijkheden, die voor een grote reizigersgroep voordelen hebben, kunnen voor bepaalde groepen uitdagingen met zich meebrengen. Bij het beoordelen van hoe we omgaan met innovaties zal er altijd ook naar het aspect toegankelijkheid worden gekeken.

Naast de fysieke toegankelijkheid van voertuigen is reisinformatie een belangrijke pijler van een toegankelijk openbaar vervoersysteem. Reisinformatie dient bij te dragen aan een duidelijk, toegankelijk en inclusief ov-systeem.

Uitgangspunten voor de toegankelijkheid van reisinformatie zijn:

- Reizigers moeten op een voor hen passende manier worden voorzien van informatie. Dit betekent dat reisinformatie via verschillende kanalen aangeboden dient te worden zodat bijvoorbeeld ook reizigers die minder gebruik maken van digitale systemen, reizigers met een beperking of buitenlandse reizigers zonder kennis van de Nederlandse taal informatie kunnen verkrijgen.
- De verantwoordelijkheid voor het verstrekken van reisinformatie ligt bij de concessiehouder, de concessiehouder moet ervoor zorgdragen dat derde partijen (via *open source*) adequate reisinformatie kunnen verstrekken. Hiervoor dient de juiste en volledige data beschikbaar te worden gesteld.
- Reisinformatie dient gedurende de concessielooptijd te worden doorontwikkeld. Een les uit de huidige concessie is dat digitale ontwikkelingen heel snel kunnen gaan en middelen die bij het opstellen van het Programma van Eisen nog heel belangrijk waren (bijvoorbeeld papieren busboekjes) 10 jaar later eigenlijk niet meer gebruikt worden en zelfs niet meer beschikbaar zijn. Het is daarom noodzakelijk om ruimte voor doorontwikkeling te creëren.
- Doorontwikkeling bij systeemintegratie: expliciete aandacht verdient hier de doorontwikkeling richting Publieke Mobiliteit. Integratie van systemen zal ook integratie van reisinformatie betekenen.
- Reisinformatie bij grensoverschrijdende reizen: expliciete aandacht verdient ook het grensoverschrijdende reizen. Doelstelling is dat deze op hetzelfde niveau is als bij reizen binnen Nederland.
- Regie: we onderzoeken in hoeverre het van belang is dat systeemverantwoordelijkheid voor reisinformatie en het daarbij behorende plannen, boeken en betalen van reizen bij de concessieverlener of daaraan gelieerde overheidspartij (bijvoorbeeld Omnibuzz) georganiseerd dient te worden om voor de reiziger overzichtelijke, toegankelijke en uniforme informatievoorziening, ook over modaliteiten heen, te borgen. Hierbij dient ook het eigenaarschap en de publieke regie over de daarvoor noodzakelijke data en systemen betrokken te worden.

## 5.7 Vanzelfsprekend OV

De Provincie streeft naar een concessie waarin het openbaar vervoer voor iedereen vanzelfsprekend is. Het vergroten van het gebruiksgemak verlaagt de drempel tot het maken van een keuze voor

openbaar vervoer en draagt bij aan een inclusievere samenleving waarin meer mensen in staat zijn om zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen. Een hoog gebruiksgemak is daarnaast gunstig en relevant voor reizigers uit de Euregio, voor toeristen en voor expats en internationale studenten. Het OV moet niet alleen beschikbaar zijn, maar ook begrijpelijk in opzet, toegankelijk in gebruik en betrouwbaar in beleving.

Vanzelfsprekend ov wordt daarmee beschouwd als een concessiebreed uitgangspunt dat doorwerkt in meerdere onderdelen van het systeem, waaronder, reisinformatie, betalen en tarieven, toegankelijkheid, materieel, inrichting van haltes en knooppunten en reisinformatie.
De Provincie richt zich daarbij in het bijzonder op het wegnemen van drempels voor mensen voor wie het ov minder vanzelfsprekend is, bijvoorbeeld door beperkte digitale vaardigheden, taalvaardigheid, mobiliteit, onbekendheid met het systeem of een gebrek aan reisroutine en verwacht van de concessiehouder hier aandacht en voorstellen voor. Tegelijkertijd vraagt dit om een heldere afbakening: het reguliere ov kan niet alle individuele mobiliteits- of zorgvragen oplossen. Het uitgangspunt is daarom primair gericht op mensen die zelfstandig of met beperkte ondersteuning van het ov gebruik kunnen maken. Vanzelfsprekend ov gaat verder dan toegankelijkheid. Waar toegankelijkheid de minimale voorwaarden schetst, die gerealiseerd moeten zijn om überhaupt gebruik te kunnen maken van het systeem, streeft vanzelfsprekend ov ook naar een verbetering van het gemak voor reizigers. Het resultaat van een vanzelfsprekend ov is een systeem dat intuïtief is ingericht, geen extra drempels opwerpt en zekerheid en vertrouwen geeft gedurende de hele reis. Een operationalisering van de doelstellingen rond Vanzelfsprekend ov vindt in de volgende fase plaats. Bij deze uitwerking hoort ook een verduidelijking van de prioritaire doelgroepen en de definitie van de grens tussen regulieren ov-ondersteuning en complexe hulp-/zorgvragen, waar het ov niet aan kan voldoen.

Uitgangspunten voor vanzelfsprekend OV in de volgende concessie zijn:

- Vanzelfsprekend OV is een integrale systeemopgave die doorwerkt in de volle breedte van de concessie. Keuzes op het gebied van informatie, tarieven, haltes, voertuigen, digitale dienstverlening en klantcontact moeten in samenhang worden bezien.
- De reizigerservaring staat centraal.
- De kwaliteit van het OV wordt niet alleen bepaald door beschikbaarheid en punctualiteit, maar ook door de mate waarin de gebruiker de reis begrijpt, kan overzien en met vertrouwen kan maken. De concessie moet daarom nadrukkelijk aandacht geven aan de ervaren eenvoud en voorspelbaarheid van de klantreis.
- We besteden expliciet aandacht aan groepen voor wie het OV minder vanzelfsprekend is. Het gaat daarbij niet alleen om fysieke toegankelijkheid, maar ook om begrijpelijkheid, digitale toegankelijkheid, duidelijkheid van communicatie en het beschikbaar zijn van passende ondersteuning.
- We kijken daarbij niet uitsluitend naar ervaringen van bestaande reizigers, maar ook naar drempels die bestaan bij niet-reizigers en incidentele gebruikers. Juist bij deze groepen liggen kansen om nieuwe gebruikers voor het ov te winnen.
- Vanzelfsprekend OV is geen statisch eindbeeld, maar een ontwikkelrichting. De concessie moet daarom ruimte bieden voor monitoring, evaluatie, doelgroepgericht onderzoek en periodieke verbetercycli.

## 5.8 Duurzaamheid

Verduurzaming van mobiliteit en reductie van de CO2-uitstoot is een belangrijke nationale en provinciale doelstelling. Daarnaast is duurzaamheid in de eigen bedrijfsprocessen binnen de organisatie en door de Provincie Limburg als opdrachtgever een ambitie. Het Uitvoeringsplan Duurzaamheid 2024-2030 vormt hiervoor het overkoepelende kader.

Met het uitvoeringsplan Duurzaamheid kiest de Provincie nadrukkelijk voor een organisatiebrede verduurzamingsopgave volgens het principe “*practice what you preach*”: de Provincie wil niet alleen extern sturen op maatschappelijke opgaven maar ook via eigen uitvoering en inkoop het goede

voorbeeld geven. De strategische doelen van het uitvoeringsplan zijn CO2-reductie, energiereductie, circulariteit en implementatie van duurzaamheid in de bedrijfsprocessen.

De looptijd van het Uitvoeringsplan is tot en met 2030. Vanuit duurzaamheid bestaat de ambitie om de ingezette lijn te continueren en de behaalde resultaten vast te houden.
Binnen het Uitvoeringsplan zijn vier strategische doelen leidend:

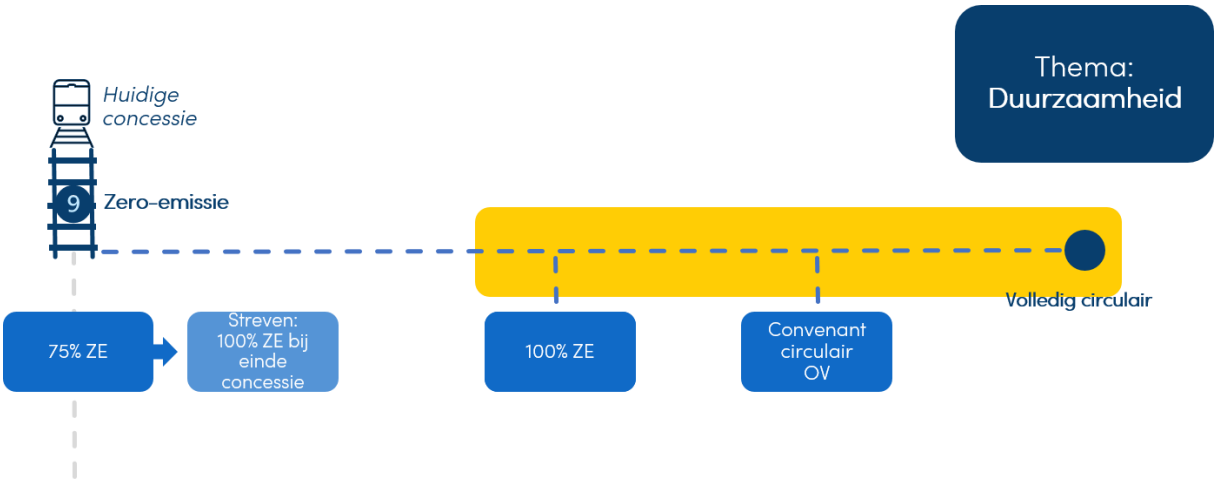
- CO2-reductie
- Energiereductie
- Circulariteit en
- Implementatie van duurzaamheid in de bedrijfsprocessen.

De ov-concessie is daarbij een relevant instrument, met name binnen de thema's mobiliteit en duurzaam inkopen en afval, omdat juist op deze terreinen grote impact kan worden gerealiseerd. De concessie moet daarom niet alleen bijdragen aan een goed, betrouwbaar en toegankelijk openbaar vervoersysteem, maar ook aan de verduurzaming van de provinciale organisatie en daarmee aan een bredere maatschappelijke meerwaarde.

Het resultaat op duurzaamheid is gedefinieerd via het actieplan Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI). Het provinciale MVOI-actieplan richt zich op de hoofdthema's klimaat, circulariteit en Social Return On Investment (SROI). Voor de ov-concessie betekent dit dat we deze thema's meenemen in de aanbestedingsstrategie. Daarmee wordt de ov-concessie niet alleen een mobiliteitsopgave, maar ook een middel om provinciale duurzaamheidsdoelen in de praktijk te realiseren.

Concreet betekent dit dat de provincie in de voorbereiding van de concessie wil sturen op:

- Een verdere bijdrage aan CO2-reductie en energie-efficiëntie;
- Het toepassen van circulaire principes in materieel, onderhoud;
- Het realiseren van sociale meerwaarde via Social Return en inclusieve arbeidsmarktkansen;
- Het borgen van deze opgaven via monitoring, rapportage en doorontwikkeling gedurende de looptijd van de concessie.




## 5.9 Weerbaarheid

De mobiliteitsnetwerken en haar infrastructuur worden in toenemende mate blootgesteld aan risico's als gevolg van bijvoorbeeld klimaatverandering, (cyber)dreigingen, terrorisme en verouderde infrastructuur. Voor een volgende concessie zetten we in op de weerbaarheid van het systeem. Dat wil zeggen: een systeem dat in staat is om te anticiperen op en om kan gaan met potentiële disruptieve gebeurtenissen, deze op te vangen, hierop aan te passen en daarvan te herstellen. Weerbaarheid stelt overigens ook eisen aan de bedrijfsvoering van de concessiehouder. Denk bijvoorbeeld aan de toegang tot locaties en voertuigen en de cyberveiligheid van systemen. Ook de Europese richtlijn NIS2 (die bedrijven verplicht om hun digitale beveiliging te versterken) is relevant.

Partnerschap speelt gezien de brede groep betrokkenen een belangrijke rol. Met betrekking tot weerbaarheid verwachten we dat relevante partijen elkaar kennen en toegroeien en toewerken naar een ecosysteem met duidelijke en vooral korte lijnen. Op relevante (nog te onderzoeken) thema's en onderwerpen bereiden we extra voor en zorgen we ervoor dat er back up-plannen zijn. Door middel van stress-testen en oefeningen toetsen we regelmatig de weerbaarheid. Waar mogelijk onderzoeken we de inzet van opkomende technologische ontwikkelingen, waaronder de inzet van datagedreven tools (bijvoorbeeld *digital twins*) om gerichter in te spelen op en leren van de opkomende uitdagingen. Dergelijke ontwikkelingen zijn echter geen doel op zich en vormen geen automatische oplossing. Ze dienen gezien te worden als een ondersteunend hulpmiddel dat onder de juiste randvoorwaarden (waaronder samenwerkende partners en systemen en goede kwaliteit van data) de weerbaarheid van een systeem kunnen ondersteunen.

## 5.10 Infrastructuur en materieel

Infrastructuur bestaat uit verschillende onderdelen. Voor een beperkt deel daarvan (provinciale wegen) is de Provincie zelf verantwoordelijk. Het grootste deel van de infrastructuur waar openbaar vervoer gebruik van maakt is een verantwoordelijkheid van andere partijen. Het is van belang om deze verantwoordelijkheden goed te duiden.

**Spoorinfrastructuur**

- Bestaande spoorweginfrastructuur is leidend voor het treinproduct bij start concessie;
- Spoorambities die uitbreiding van de infrastructuur vergen, realiseren we los van de concessie en zijn binnen de concessie per definitie een ontwikkelopgave. Pas nadat er overeenstemming is over realisatie van een uitbreiding van de infrastructuur en de daadwerkelijke realisatie ervan kan een ontwikkelkopgave worden ingevuld.
- Opstel- en behandelcapaciteit, onderhoudslocatie: verantwoordelijkheid concessiehouder en infrastructuurprovider ProRail.

**Businfrastructuur**

- Bestaande businfrastructuur is leidend voor het aanbod bij start concessie met dien verstande dat een 30 km/u-zone minder (en in sommige gevallen zelfs niet) geschikt is als route voor het openbaar vervoer. Uitgangspunt is dat openbaar vervoerroutes via gebiedsontsluitingswegen worden afgewikkeld;
- Busambities die uitbreiding van de infrastructuur vergen, zijn per definitie een ontwikkelopgave in de concessie. Pas nadat er overeenstemming is over realisatie van een uitbreiding van de infrastructuur en de daadwerkelijke realisatie ervan kan een ontwikkelkopgave worden ingevuld.
- Remises (en de daar aanwezige netaansluiting): de Provincie beziet separaat welke positie de Provincie ten aanzien van deze assets wil innemen. Daarbij wil de Provincie in elk geval condities scheppen die een gelijk speelveld bij de aanbesteding van de nieuwe OV-concessie bevorderen;
- Toegankelijkheid haltes: is en blijft een verantwoordelijkheid van de wegbeheerder;
- Dynamisch Reis Informatie Systeem (DRIS): de Provincie heeft een aanbesteding uitgevoerd voor de vernieuwing van haltedisplays in 2027. Uitgangspunt in de nieuwe concessie is dat de bestaande voorzieningen volstaan en worden gebruikt. De concessiehouder verzorgt via de NDOV-kanalen volgens de van toepassing zijnde standaarden de datastroom;
- Wegomleidingen en evenementen die tot stremming van busroutes leiden: verantwoordelijkheid wegbeheerder. Hierover worden met wegbeheerders separate afspraken gemaakt. Dit past bij ons uitgangspunt dat een goed functionerend openbaar vervoersysteem een gezamenlijke verantwoordelijkheid van relevante partners is;
- Busbeïnvloeding verkeerslichten (KAR): huidige beïnvloeding VRI's vindt plaats door middel van KAR. De Provincie doet onderzoek naar een transitie naar iVRI's.

**Knooppunten en hubs**

Knooppunten en hubs in het netwerk zijn locaties waar reizigers kunnen overstappen van het ene naar het andere openbaar vervoer (knooppunten) of naar andere vormen van vervoer (deelmobiliteit, bijvoorbeeld voor de *last mile*). Ze vormen daarmee een belangrijk randvoorwaardelijk element in de

ontwikkeling van een multimodale vervoerssysteem waar verschillende modaliteiten (van lopen en fietsen tot bus en trein) elkaar aan kunnen vullen.

Daarom is het belangrijk, dat knooppunten en hubs aan een aantal voorwaarden voldoen:

- Aantrekkelijk en kwalitatief hoogwaardig. Ze veraangenamen het wachten en bieden -daar waar mogelijk- relevante voorzieningen voor reizigers;
- Toegankelijk
- Sociaal veilig
- Vanzelfsprekend en logisch ingericht

De verantwoordelijkheid voor de fysieke realisatie en inrichting van knooppunten en hubs ligt doorgaans bij de wegbeheerder. De verantwoordelijkheid van de functie van een knooppunt in het OV-netwerk ligt, mede afhankelijk van waar de ontwikkelfunctie is belegd, bij de concessiehouder, de concessieverlener of bij beiden. Het inrichten (en in stand houden) van een knooppunt in het OV-netwerk vraagt om afstemming tussen wegbeheerders, concessiehouder en concessieverlener. Ook afstemming met grond- en/of gebouweigenaren kan aan de orde zijn. Denk in dit kader bijvoorbeeld aan afstemming over knooppunten in de vlekkenplannen van Limburg Centraal.

We bezien onze knooppunten en hubs op functie in het netwerk, huidige kwaliteit en uitstraling, voorzieningen, mogelijkheden voor aanvullende vormen van vervoer, etc. Daar waar nodig passen we deze aan. We zien knooppunten bij voorkeur breder dan enkel vanuit mobiliteitsperspectief. Door mobiliteitsknooppunten te combineren met andere maatschappelijke functies kan een breder draagvlak (en daarmee een grotere kans op behoud van functies in bijvoorbeeld kleinere kernen) ontstaan. Partnerschap tussen verschillende sectoren en overheden speelt een belangrijke rol bij het ontwikkelen van deze breder georiënteerde knooppunten en het dragen van de maatschappelijke opgave daarachter.

**Materieel**

- Overnameregeling bus en trein: tijdig concretiseren en proces starten met Arriva om tot de correcte kaders voor de overname van materieel (dat onder de overnameregeling in de huidige concessie valt) over te nemen;
- We gaan er van uit dat de huidige hoeveelheid beschikbaar treinmaterieel volstaat bij start van de opvolgende concessie;
- Ten aanzien van busmaterieel zijn er de volgende aandachtspunten:
    - Duurzaamheid en circulariteit: we behouden ten minste de huidige stand van zaken op de bereikte duurzaamheidsdoelstellingen. Waar mogelijk streven we naar meer. Dit in relatie tot het vraagstuk met betrekking tot netcongestie;
    - Netcongestie: ook bij start van de nieuwe concessie is -naar verwachting- het vraagstuk van netcongestie in Limburg (nog) niet opgelost. Dat heeft impact op de tijdlijn voor de verdere verduurzaming van de busvloot of vraagt om nadenken over alternatieven om de benodigde aansluitcapaciteit (tijdelijk) te borgen;
    - We hebben de ambitie om de opvolgende concessie wendbaar te maken. Doorgaans bepaalt de materieelpositie van een concessiehouder mede de ruimte en mogelijkheden voor wendbaarheid in het netwerk. In een publieke mobiliteitsconcessie speelt daarnaast het maken van afspraken over de inzet van verschillende voertuigen vanuit verschillende opdrachtgevers in het gehele collectief vervoersysteem (governance-vraagstuk). In de huidige context zijn de momenten waarop nieuw materieel moet worden aangeschaft de ‘logische momenten’ om andere keuzes met betrekking tot de vloot te maken. Wellicht zijn er mogelijkheden om het aantal momenten verder te vergroten. Een strategie waarbij steeds delen van de vloot nieuw worden gekocht (en over x jaar worden vervangen), lijkt een strategie te zijn waarmee we het aantal momenten waarop we andere keuzes kunnen maken te vergroten;
    - Vanuit de huidige concessie heeft Arriva de ambitie om per december 2026 over te stappen tot een volledige ZE-busvloot. Vanwege netcongestie loopt realisatie van deze ambitie vertraging op. De (nog te maken) keuze over hoe om te gaan met het resterende deel van de vloot dat per december 2026 niet-ZE zal zijn, is nog te maken. Die keuze kan invloed hebben op samenstelling van en aankoopbehoefte voor het wagenpark in de opvolgende concessie;

- Buurtbussen: nieuwe voertuigen verloopt (als dat aan de orde is) via de opvolgende concessie;
- Wensbussen; we verkennen in de PvE-fase of nieuwe voertuigen (als dat aan de orde is) verlopen via de opvolgende concessie of dat er een aparte subsidieregeling beschikbaar blijft.
- Wmo-voertuigen: Omnibuzz besteedt haar vervoer momenteel in verschillende percelen in Limburg aan, waarbij taxibedrijven als onderaannemers het daadwerkelijke vervoer invullen. Bij verdere samenwerking is het van belang om rekening te houden met de kansen maar ook de beperkingen in het geschikt maken van voertuigen voor reizigers met of zonder Wmo-indicatie.
- Zelfrijdende voertuigen: de vraag over hoe autonoom vervoer in de toekomst een plek gaat krijgen in de concessie is actueel. Wanneer, met welk tempo en met welke impact is allemaal nog niet duidelijk. Dat zelfrijdende voertuigen in de komende vijfentwintig tot dertig jaar een rol in onze mobiliteit gaan krijgen, is echter zo goed als een zekerheid. ‘Nadenken over’ betreft niet alleen het inzetgebied of lijnvoeringen, maar misschien juist vooral nadenken over de kansen en mogelijkheden enerzijds en de risico’s van zelfrijdende voertuigen voor de concessie anderzijds en hoe deze kansen te verzilveren en de risico’s te beheersen. Ook contractuele en maatschappelijke aspecten zijn van belang: hoe ‘ruilen’ we een busdienst met dienstregeling in tegen een voorzieningenniveau van een zelfrijdend voertuig, hoe bepalen we het voorzieningenniveau en de bekostigingsgrondslag van een zelfrijdend voertuig, wat betekent de komst van zelfrijdende voertuigen voor werkgelegenheid en de veiligheidsbeleving van reizigers in of nabij het zelfrijdende voertuig?

**Assetverantwoordelijkheid**
Bovenstaand overzicht gaat uit van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer waarbij de opdrachtnemer zorgdraagt voor de beschikbaarheid van alle voor de uitvoering van de concessie benodigde assets (trein- en busmaterieel, laad- en tankinfrastructuur, remises, kantoorpanden etc.). Vanuit wendbaarheid en vanuit een adequate risicoverdeling gezien kan het zo zijn dat het interessant of relevant is om hier als opdrachtgever een grotere rol in te nemen. Om het risico op restwaardevraagstukken aan het einde van een concessie te voorkomen, kent de huidige concessie al een overnameregeling voor ZE-bussen en treinstellen. Vanuit het vraagstuk van netcongestie (en *level playing field* bij de aanbesteding) starten we een onderzoek naar een eventuele grotere rol van de Provincie ten aanzien van het eigendom van busremises. In verdergaande scenario’s (niet als op zichzelf staande keuzes, maar als resultaat van een risico-afweging) valt bijvoorbeeld te denken aan het verstrekken van garanties of leningen op de aanschaf van materieel.

Hierover hoeft nu nog geen keuze te worden gemaakt. Als mogelijkheid of optie houden we deze mogelijkheid echter wel open.

**Overnameregeling materieel**
Vanuit de in de huidige concessie opgenomen overnameregeling gaat het volgende materieel (verplicht) over naar de opvolgende concessiehouder:

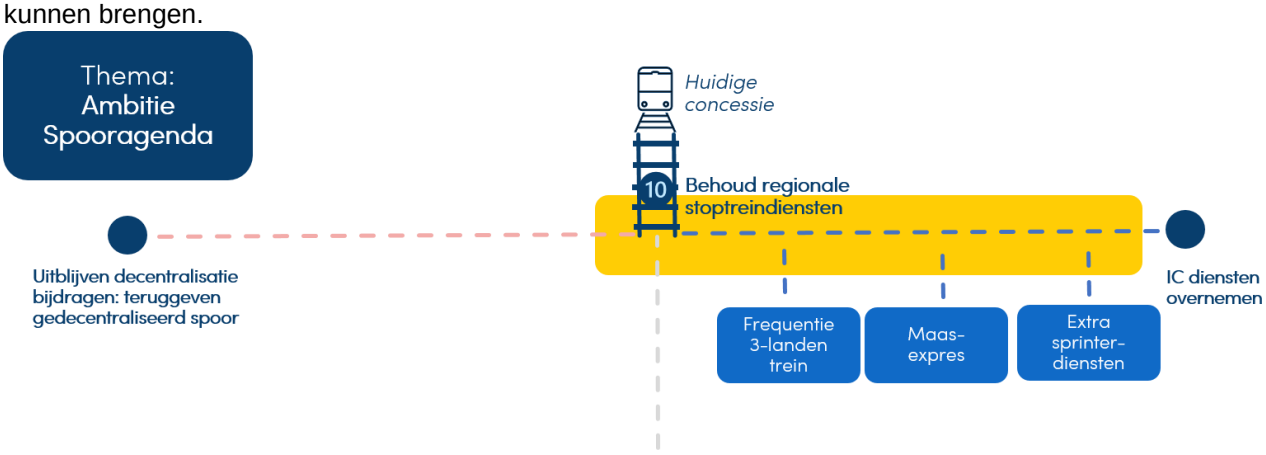
- Alle ZE-bussen die na start van de concessie zijn ingestroomd
- Alle elektrische treinstellen van Arriva

Exacte aantallen zijn nog met Arriva af te stemmen. Van belang is dat de beschikbaarheid van dit materieel voor de opvolgende concessiehouder uitgangspunt is voor het in het Programma van Eisen te definiëren voorzieningenniveau, althans, wat betreft minimumniveau. Dat betekent dat er vanuit de materieelpositie bezien feitelijk geen keuze is om de treindienstregeling uit de huidige concessie af te schalen. Ook voor het busdeel van de concessie geldt dat vanuit de materieelpositie bezien ten minste een voorzieningenniveau zou moeten worden gedefinieerd waarbij alle over te nemen bussen worden ingezet.

## 5.11 Spoorambities & Ontwikkelopgaven

Vanuit een actieve Railagenda heeft de Provincie afgelopen decennium enkele belangrijke infrastructurele uitbreidingen gerealiseerd waarmee het spoorsysteem in Limburg is uitgebreid en

verduurzaamd. Daarbij gaat het met name om de elektrificatie en partiële spoorverdubbeling van de Maaslijn, om de spoorverdubbeling Heerlen-Landgraaf en om de elektrificatie Landgraaf – grens Herzogenrath.
De ambities van de Provincie reiken verder. Zo ambieert de Provincie een (vrijwel) geheel verdubbelde Maaslijn waardoor er naast een stoptreinsysteem ook een IC-achtige verbinding tussen Zuid- en Oost-Nederland ontstaat die een volwaardig alternatief voor de auto kan zijn. Een dergelijke integrale verdubbeling wordt vanwege het investeringsvolume op korte en middellange termijn nog niet realistisch geacht. Daarom zal de Provincie voor de Maaslijn als eerste streven naar een betekenisvolle "*next step*" die de reistijd tussen Roermond en Nijmegen (en in het verlengde daarvan tussen Maastricht en Arnhem/Zwolle) zal verkorten.
Binnen het stedelijk netwerk Zuid-Limburg is er in de basis sprake van 4 verbindingen per uur per richting tussen Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen. Waar zich in samenhang met de ontwikkeling van Limburg Centraal kansen voordoen voor een nog hogere kwaliteit (bijvoorbeeld tijdens spitsperioden) zullen we dit actief verkennen en aanmoedigen.
In internationaal perspectief streeft de Provincie naar realisatie van de verbinding Weert – Hamont – Antwerpen, alsmede naar een frequentieverhoging van de Drielandentrein naar Liège. Bij grote reizigersvraag en voldoende segmentatie van doelgroepen kan aan een -aan de Drielandentrein toegevoegde- IC-achtige verbinding worden gedacht.
Daar waar spoorambities vragen om infrastructurele maatregelen zal de Provincie terughoudend zijn met het maken van afspraken binnen de ov-concessie. Wel verlangen we van een toekomstige vervoerder en ontwikkelpartner een actieve houding om de Provinciale ambities tot realisatie te kunnen brengen.




## 5.12 Personeel en Werkgeverschap

**Personeel**
Toekomstige onzekerheden hebben ook hun weerslag op het personeel dat zorgdraagt voor de uitvoering van de concessie. Naast de onzekerheid die een concessiewisseling (en mogelijk de overstap naar een nieuwe werkgever) met zich meebrengt, zijn ook de volgende aandachtspunten aan de orde:

- Het personeelsbestand in de sector heeft een relatief hoge leeftijd. Dat betekent dat de uitstroom van personeel ook de komende jaren doorgaat. Bij een gelijkblijvend ov-aanbod betekent dat een gecontinueerde inzet op werving en opleiding met op voorhand specifieke aandacht voor de uitstroom van bestaand personeel als gevolg van het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd;
- Helaas is sociale veiligheid (zowel voor reizigers als voor personeel) ook in het openbaar vervoer een thema. Omgangsvormen en bejegening verruwen, ongewenst gedrag neemt toe. Door een risicogestuurde inzet van BOA's blijft het aantal A-incidenten (het ergste soort incidenten) relatief stabiel. Met betrekking tot sociale veiligheid bestaat er geen 'one size fits all-oplossing'. In het belang van reizigers en personeel (en in het belang normale omgangsvormen in zijn algemeenheid) bezien we welke aanpak met betrekking tot het verbeteren van de sociale veiligheid mogelijk is. Zie ook paragraaf 5.5 Sociale veiligheid.
- De komst van zelfrijdende voertuigen kan enerzijds helpend zijn in het bieden van een oplossing voor de uitstroom van medewerkers, anderzijds kunnen zelfrijdende voertuigen ook gevolgen hebben voor de werkgelegenheid in zijn algemeenheid in de OV-sector:

    - De buschauffeur en/of treinmachinist hoeft zijn of haar klassieke taak niet meer uit te voeren (kwaliteitsaspect werk);
    - De focus van personeel kan verschuiven naar service en dienstverlening;
    - Het is de vraag wat de komst van zelfrijdende voertuigen betekent voor de werkgelegenheid in de OV-sector als geheel (werkgelegenheidvraagstuk).
- Buurt- en Wensbussen kunnen bestaan door de dagelijkse inzet en het enthousiasme van een grote groep vrijwilligers. Het is de vraag of ook in de toekomst voldoende vrijwilligers bereid zijn om mee te helpen om deze kleinschalige vervoersystemen te kunnen blijven exploiteren. Wanneer dat niet het geval is, betekent dat iets voor de beschikbaarheid van collectief vervoer op de kleine vervoerstromen en ontstaat wellicht de noodzaak om over alternatieven na te denken. Traditioneel gezien kent Limburg overigens een hoge gemeenschapszin. Dat kan een degelijke basis zijn voor vrijwilligers-initiatieven.

Op deze aspecten valt in zijn algemeenheid nog geen antwoord te geven. Bij het ontwerp van de opvolgende concessie krijgen ze echter wel een plaats en zal, waarschijnlijk langs de lijn van wendbaarheid, gezocht worden naar oplossingen en oplossingsrichtingen die onzekerheden en kwetsbaarheden in de uitvoering van de concessie tijdig signaleren en alternatieven mogelijk maken.

Uit het gesprek met de Vakbonden volgt met betrekking tot personeel dat wijzigingen in werk en werkinhoud niet altijd zijn te voorkomen. Graag denken vakbonden aan de voorkant mee over transities naar nieuw werk met daarbij respect voor overeengekomen afspraken op het gebied van arbeidsvoorwaarden en salariëring. Specifiek geldt dat voor technologische ontwikkelingen met gevolgen voor werknemers en arbeidsvoorwaarden.

**Werkgeverschap**
De Provincie verwacht van haar concessiehouder in alle opzichten goed werkgeverschap. Als Provincie gaan we niet over de directe relatie werkgever – werknemer en/of de CAO. Wel willen we via de concessie zorgdragen voor relevante eisen met betrekking tot het werkgeverschap zodat personeel kan werken bij een aantrekkelijke werkgever in een aantrekkelijke omgeving.

Uit het gesprek met de Vakbonden volgt met betrekking tot werkgeverschap dat vakbonden graag in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij het artikel 40-overleg (ten aanzien van de verplichtingen van overdracht van personeel aan een opvolgende concessiehouder).

**Social Return en Maatschappelijke impact**
*Uitgangspunt*
De provincie Limburg wil dat de uitvoering van de OV-concessie niet alleen bijdraagt aan een betrouwbaar, veilig en duurzaam openbaar vervoer, maar ook aan maatschappelijke meerwaarde. De concessiehouder levert daarom een aantoonbare bijdrage aan de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en aan de ontwikkeling van talent en vakmanschap binnen de provincie.

*Ambitie*
De provincie streeft naar een concessie waarin Social Return integraal onderdeel is van de bedrijfsvoering. Daarbij ligt de nadruk op duurzame plaatsingen, opleiding en ontwikkeling, inclusiviteit en samenwerking met regionale partners.

*Uitgangspunten voor de concessie*
- De concessiehouder ontwikkelt een Social Return-plan waarin wordt beschreven hoe invulling wordt gegeven aan de maatschappelijke doelstellingen.
- Er wordt ingezet op duurzame werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in functies binnen de uitvoering, klantenservice, onderhoud, schoonmaak of ondersteunende dienstverlening.
- De concessiehouder biedt leerwerkplekken, stageplaatsen en praktijkopleidingen aan, met bijzondere aandacht voor jongeren, zij-instromers en mensen die zich willen omscholen naar beroepen binnen het openbaar vervoer.
- Samenwerking vindt plaats met gemeenten, UWV, onderwijsinstellingen, sociale ontwikkelbedrijven en andere regionale partners om instroom en begeleiding te bevorderen.

- De concessiehouder rapporteert periodiek over de behaalde maatschappelijke resultaten, waarbij zowel kwantitatieve als kwalitatieve effecten inzichtelijk worden gemaakt.

*Resultaat*
De provincie verwacht dat de concessie bijdraagt aan:
- een inclusieve arbeidsmarkt;
- versterking van de regionale arbeidsmarkt voor mobiliteitsberoepen;
- duurzame inzetbaarheid van medewerkers;
- maatschappelijke meerwaarde naast de reguliere OV-prestaties.

**Code verantwoordelijk marktgedrag**
De Provincie Limburg conformeert zich aan de in oktober 2025 afgesproken Code verantwoordelijk marktgedrag.

# 6 Van de Nota van Uitgangspunten naar het Programma van Eisen

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven vormt deze Nota van Uitgangspunten het startpunt van het proces om eind 2031 tot een succesvol afgeronde implementatie en start van een nieuwe concessie te komen. Om dat te realiseren dient een aantal processtappen te worden doorlopen. De eerstvolgende processtap -na het vaststellen van deze Nota van uitgangspunten- is het opstellen van het Programma van Eisen.

Dit hoofdstuk schetst het vervolgproces richting de start van de nieuwe concessie. Daarbij komen de belangrijkste processtappen, de samenhang van deze stappen in de globale tijdsplanning en enkele relevante aspecten in het vervolgproces aan de orde.

## 6.1 Processtappen en planning in relatie tot de landelijke aanbestedingskalender

Na het vaststellen van de Nota van Uitgangspunten geven we verdere invulling en uitwerking aan de benodigde aanbestedingsproducten. Dit doen we in een reeks achtereenvolgende fases, waarbij de eerstvolgende fase het opstellen van het Programma van Eisen (met een parallel te houden marktconsultatie) betreft. Schematisch (en met een indicatieve tijdlijn aangeduid) ziet dat er als volgt uit:

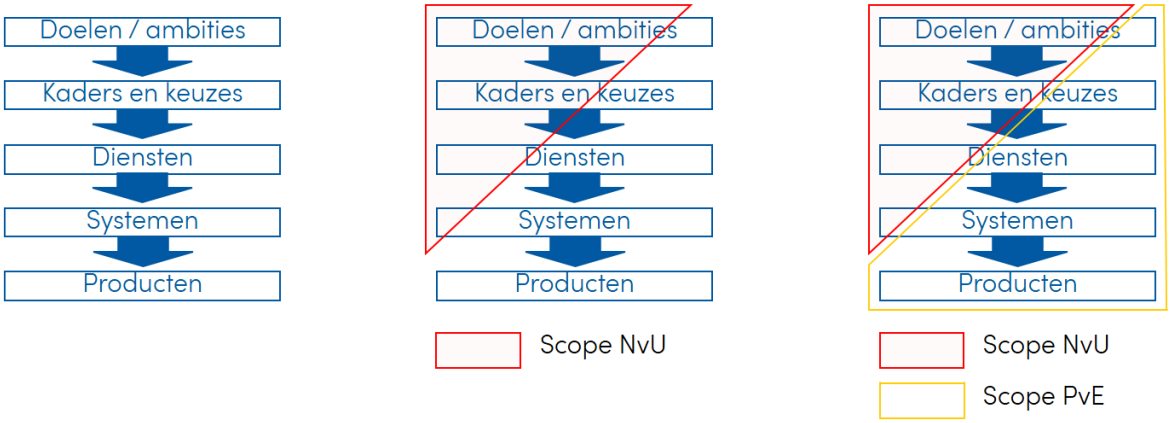



Hoewel de hierboven geschetste tijdlijn globaal is, is deze niet vrijblijvend. Deze planning is zowel gekoppeld aan de deadline van het aflopen van de huidige concessie (eind 2031 en geen optie tot verlenging) als aan aan de landelijke aanbestedingskalender. In DOVA-verband zijn met de vervoerbedrijven afspraken gemaakt over de momenten waarop per concessieverlener aanbestedingen openbaar vervoer plaatsvinden. Dit om te komen tot een optimale spreiding van aanbestedingen met als doel om de inzet/werklast en de hiermee gepaard gaande financiële impact van inschrijvingen voor vervoerbedrijven beter in de tijd te spreiden en om de kansen op het verkrijgen van meer en betere inschrijvingen voor aanbestedende partijen te vergroten.

Aanbesteding van de opvolgende concessie in Limburg staat gepland in de periode Q4 2028 tot en met Q2 2029. In vergelijking met andere aanbestedingen is de doorlooptijd voor deze concessie langer. Dit vanwege de verwachte complexiteit (grote concessie, multimodaal). Deze planning is nog voorlopig en nadere afstemming met andere aanbestedende partijen vindt nog plaats vanwege het feit dat parallel aan de aanbesteding Limburg ook andere aanbestedingen gepland staan.

## 6.2 Programma van Eisen

De in deze nota vastgestelde uitgangspunten vormen de basis voor het vanaf 2027 op te stellen Programma van Eisen (PvE). In het PvE worden de geformuleerde doelen, ambities en principes uit de NvU nader uitgewerkt om invulling te kunnen geven aan de concrete eisen en de bijbehorende diensten, systemen en producten van de volgende concessie. Schematisch ziet de scope van het Programma van Eisen – ten opzichte van de scope van deze Nota van Uitgangspunten- als volgt uit:




Het Programma van Eisen is het document waarmee Gedeputeerde Staten invulling geven aan de inhoudelijke eisen en wensen voor het Limburgse openbaar vervoer. Daarmee vormt het Programma van Eisen het inhoudelijke kader waaraan inschrijvingen van geïnteresseerde partijen moeten voldoen en waaraan deze inschrijvingen ook zullen worden getoetst (in het gunningsproces). Het Programma van Eisen is gebaseerd op Provinciaal beleid en volgt de richting en koers van deze Nota van Uitgangspunten. Daarbij moet worden bewaakt dat eisen onder andere:

- Zijn afgeleid van beleid en doelen met betrekking tot openbaar vervoer en bijdragen aan de realisatie van dat beleid en de doelen;
- In onderlinge samenhang kloppen en leiden tot:
  - Het gewenste openbaar vervoersysteem
  - Een werkzaam openbaar vervoersysteem.

  Er mogen geen tegenstrijdigheden in de eisen zitten;

- Moeten kunnen worden getoetst en beoordeeld;
- Voor inschrijvers uitvoerbaar moeten zijn en om te zetten zijn naar een aanbod voor de invulling van een concessie;
- De kosten- en risicoverdeling zoals in de concessie beoogd, reflecteren.

Tijdens de aanbestedingsfase wordt het Programma van Eisen aangevuld of gewijzigd met behulp van Nota's van Inlichtingen (NvI's). Met deze NvI's worden vragen van inschrijvers beantwoord, onduidelijkheden nader toegelicht en/of fouten of tegenstrijdigheden in het bestek (het Programma van Eisen inclusief de aanbestedingsleidraad) gecorrigeerd. Het met de NvI's gecorrigeerde Programma van Eisen vormt in de implementatie- en uitvoeringsfase van de concessie de inhoudelijke afsprakenset op basis waarvan concessiehouder en -verlener invulling geven aan de concessie. Vanwege de functie van het Programma van Eisen in zowel de aanbestedings- als de implementatie- als de uitvoeringsfase dienen in het Programma van Eisen:

- De vastgestelde doelen nader te worden geconcretiseerd en vertaald naar concrete, meetbare indicatoren. Dit doen we zo SMART mogelijk.
- Doelen nader te worden vertaald naar een zo eenduidig en zo transparant mogelijke kwalitatieve beschrijving  om een concreet beeld te geven van het gewenste resultaat.

In de implementatie- en/of uitvoeringsfase kunnen zich situaties voordoen waarbij blijkt dat een eis alsnog niet uitvoerbaar is, dat er inmiddels een kwalitatief betere invulling mogelijk is als een eis op onderdelen wordt bijgesteld of er een andere reden is waarom wendbaarheid of flexibiliteit ten aanzien van eisen gewenst is. In dat geval is het van belang dat via een gecontroleerd proces wordt bepaald of en welk alternatief bespreek- en uitvoerbaar is. In het contractbeheer voorziet een wijzigingenproces hierin.

## 6.3 Keuzes opvolgende Staten

Niet alle keuzes voor de opvolgende concessie worden in deze Nota van Uitgangspunten gemaakt. Dit met name vanwege het budgetrecht van de volgende Staten. Aan de nieuwe Staten is in elk geval de keuze over:

- Budget voor openbaar vervoer
- Governance (aanbesteden, OV-Bureau)
- Positie ten aanzien van ov-assets (optioneel)
- Nadere ambities met betrekking tot Publieke Mobiliteit (optioneel)

Vanwege het kaderstellende karakter van deze keuzes voor het proces en de inhoud van het Programma van Eisen is het van belang om deze keuzes zo vroeg mogelijk in de nieuwe Statenperiode te maken.

## 6.4 Contourschets van doorlopend omgevingsmanagement

Het toewerken naar een volgende concessie kan enkel plaatsvinden in nauwe afstemming/ samenspraak met de bredere omgeving. Net als bij het opstellen van de Nota van Uitgangspunten blijven we continue in gesprek met de partners in het veld. Het hoofddoel is ervoor te zorgen dat het participatieproces bijdraagt aan een zo optimaal mogelijke kwaliteit van het openbaar vervoer met steun van zowel de reiziger als andere belanghebbenden en relevante stakeholders in het mobiliteitsdomein. Daarmee willen we komen tot een breed gedragen concessie. Dat doen we onder meer door het betrekken van het bredere maatschappelijke veld en de samenleving.

Daarnaast willen we ook in directe dialoog met de (niet-)reizigers gaan; het is immers voor hen dat we dit doen. In de volgende fase wordt het participatietraject verder uitgewerkt, organisatorisch ingeregeld en uitgevoerd. Beoogd wordt het ophalen van relevante aandachtspunten/informatie die bij het uitwerken van het PvE meegenomen wordt.

Ook zal met de markt gesproken worden. Hieronder verstaan we primair de vervoerders als potentiële inschrijvers op de aanbesteding. Belangrijk en relevant daarbij is om bij potentiële inschrijvers en eventuele overige marktpartijen te toetsen of richting en invulling van de concessie in zijn geheel vanuit hun perspectief maak- en uitvoerbaar is. Dit gebeurt via te voeren marktconsultaties tijdens de PvE fase.
Met betrekking tot het doorlopende omgevingsmanagement zijn de volgende aandachtspunten relevant:

- Tijdens het opstellen van het PvE veranderen -ten opzichte van de NvU- zowel de aard van de opgehaalde input als de rol van de betrokken partijen. Waar de focus eerst lag op het creëren van een gedeeld perspectief op lopende ontwikkelingen en hier een gedeelde visie op te vormen, verschuift de focus naar meer gerichte invulling en toetsing van ideeën en uitwerkingen. Omgevingsmanagement is breed en richt zich op het ophalen van beelden, wensen en ideeën (waarbij de realiteit overigens is dat niet alles kan).
- In de fase van aanbesteding is er alleen contact met de inschrijvende partijen en vindt er geen communicatie met de brede omgeving plaats.
- Tijdens de beoordelings- en gunningsfase is er geen contact of afstemming met de omgeving. Dit deel van het proces voert de Provincie zelf uit.
- Vanaf de start van de implementatiefase richt de afstemming zich op het inrichten van de operatie in de nieuwe concessie. Afstemming met aangrenzende vervoerautoriteiten, wegbeheerders en met NS als concessiehouder van het Hoofdrailnet vindt plaats. Indien Arriva niet de concessiehouder van de opvolgende concessie is, vindt ook afstemoverleg tussen de concessiehouders plaats (art. 40-overleg overgang personeel naar opvolgende concessiehouder, nadere stappen in de materieeloverdracht etc.). Publiekscommunicatie over de wijzigingen in het openbaar vervoeraanbod in Limburg komt later in de implementatiefase op gang. Omgevingsmanagement richt zich op het ‘laten landen’ van de nieuwe concessie.
- In de aanloop naar de start en vanaf de start van de nieuwe concessie treedt een gewenningsperiode voor reizigers op. Daarbij streven wij naar een beheerst ingroeiproces.

Desondanks is het niet ongebruikelijk dat die periode met klachten over het nieuwe ov-aanbod of met klachten over de uitvoeringskwaliteit van de nieuwe concessie gepaard gaat. Omgevingsmanagement richt zich op het bekend maken van wijzigingen en het vertrouwd raken met het openbaar vervoer in de concessie. Aandacht voor een correcte afwikkeling van klachten hoort daar ook bij.

Het hierboven omschreven proces gekoppeld aan de toekomstige ov-concessie is niet de enige gelegenheid waarop het Limburgs openbaar vervoer met partners wordt vormgegeven. Wel vormt deze afstemming een essentieel ijkpunt om vanuit een brede aanpak koers en richting aan de volgende concessie te geven en zorg te dragen voor een goede start. Breder bezien is de inzet vanuit omgevingsmanagement gericht op langdurig partnerschap zodat ook gedurende de concessieperiode vraagstukken gezamenlijk kunnen worden opgepakt vanuit gedeelde verantwoordelijkheid.




## 6.5 Overeenkomsten

Ten behoeve van het vastleggen van relevante afspraken en kaders over de (stabiele) uitvoering van de concessie met derden, ligt het voor de hand om -met relevante partijen- een nadere overeenkomst te sluiten. Deels betreft dat het hernieuwen van bestaande overeenkomsten, deels betreft dat nieuwe overeenkomsten. Overeenkomsten die in dit kader in elk geval een plaats in (of in relatie tot) de nieuwe concessie dienen te krijgen zijn:

- Een overeenkomst (of anderszins vastgelegde afspraak) met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over de middelen voor de exploitatie van de gedecentraliseerde stoptreindiensten Roermond – Maastricht Randwyck (Maastricht Brightlandcampus) en Sittard – Heerlen;
- Een overeenkomst met de Provincie Gelderland over het opdrachtgeverschap en de governance van de Maaslijn (waarbij het uitgangspunt van zowel de Provincies Gelderland als Limburg is dat we de bestaande afspraken continueren: Gelderland is eigenstandig opdrachtgever voor de Maaslijn voor het deel Cuijk – Nijmegen, Limburg besteedt als penvoerder de gehele Maaslijnexploitatie aan en voert het opdrachtgeverschap / beheer van de gehele Maaslijn uit);

Te overwegen overeenkomsten (of op een andere wijze vast te leggen afspraken met andere partijen) zijn:

- Een overeenkomst met aangrenzende vervoerautoriteiten over landsgrensoverstijgend openbaar vervoer. In deze overeenkomst(en) leggen we vast wat het te bieden voorzieningenniveau op landsgrensoverstijgend openbaar vervoer-verbindingen is, welke tarieven gelden, wie welk deel van de kosten van de uitvoering van de verbinding draagt, hoe we omgaan met monitoringinformatie en welk proces er is om tot wijziging van het voorzieningenniveau en/of de verbinding te komen;

- Een overeenkomst met Omnibuzz (of de aan de GR Omnibuzz deelnemende gemeenten) over publieke mobiliteit met daarin onder andere de voorwaarden en het transitiepad om te komen tot publieke mobiliteit, nadere afspraken over de governance van publieke mobiliteit en de afspraken over de wijze van bekostiging van publieke mobiliteit (de totstandkoming maar ook de wijze van betaling door opdrachtgevers van hetzij door Wmo-gerechtigde reizigers hetzij ov-reizigers gemaakte ritten);
- Een overeenkomst met wegbeheerders over hoe om te gaan met verkeerslichtenbeïnvloeding (KAR), toegankelijke haltes en knooppunten, doorstromingsmaatregelen voor openbaar vervoer, first- en last mile-oplossingen, deelmobiliteit en omleidingen/stremmingen;
- Een overeenkomst met de concessiehouder over aspecten die niet tot de concessie behoren maar wel onderdeel zijn van de opdracht van de Provincie Limburg aan de concessiehouder (denk in dit verband aan aanbod in de offerte dat juridisch gezien niet onder een concessie valt. In de huidige concessie is Arriva Deelfiets daar een voorbeeld van).

Er kan aanleiding zijn om buiten de hier genoemde overeenkomsten ook op andere gebieden (en/of met andere partijen) nadere overeenkomsten te sluiten. Dit overzicht is daarom niet uitputtend. In dit overzicht zijn ook overeenkomsten die uit hoofde van landelijke afspraken zijn gesloten (Bestuursakkoord Zero Emissie, Landelijk convenant sociale veiligheid, convenant circulair ov etc.) niet genoemd.

## 6.6 Aanbestedingsproces

De nieuwe ov-concessie is een omvangrijk contract dat in de markt gezet wordt waarbij sprake is van zeer grote belangen. Zowel voor potentiële opdrachtnemers als de opdrachtgever. Dit betekent dat het aanbestedingstraject zeer nauw luistert en zorgvuldig dient te worden doorlopen.
Processtappen zijn onder meer:

- Marktconsultatie
- Aanbestedingsdocumenten:
    - Inschrijvingsleidraad: wat/welke documenten dienen de inschrijvers aan te leveren;
    - PvE/vraagspecificatie: aan welke technisch/inhoudelijke eisen dienen de inschrijvers te voldoen
- Beoordelingsmatrix: gunningscriteria en proces van beoordeling inschrijvingen
- Interne besluitvorming

## 6.7 Implementatie

Hoewel het de laatste fase van het aanbestedingsproces is vóór de start van de nieuwe concessie en pas richting 2029 aan de orde is, leren recente implementaties van nieuwe OV-concessies dat een implementatie geen op zichzelf staand proces is, maar onderdeel moet zijn van afwegingen (en risico-analyse) in een groter geheel. De papieren werkelijkheid van Programma van Eisen en winnende offerte moet in die fase worden omgezet naar een werkend openbaar vervoersysteem.
Dat vraagt om een beheerst proces. Ten aanzien daarvan valt een aantal -in de fase van het opstellen van het Programma van Eisen nader te concretiseren- maatregelen te treffen:

- Maak de implementatieperiode zo lang mogelijk door je aan je eigen huidige deadlines te blijven houden;
- Stuur in de implementatieperiode op ‘leveringszekerheid’ en niet op ‘contractzekerheid’;
- Zorg dat het Programma van Eisen ook voldoende ziet op de mogelijkheid om hierop te sturen (door eisen en processen in te richten op het principe van leveringszekerheid);
- Neem een aantal beheersmaatregelen om het moment van concessiewisseling ‘zacht’ te laten verlopen:
    - Voorkom een 'big bang’ bij start van de concessie. Kies zo veel mogelijk voor maatregelen en oplossingen die vanaf de implementatie geleidelijk worden ontwikkeld en -vanaf de start van de concessie- ook geleidelijk worden geïntroduceerd. Leg eventuele ellende niet bij de reiziger. Heb in het kader van dit

punt ook specifiek aandacht voor de minder door de concessiehouder te beïnvloeden aspecten. Denk daarbij onder andere aan het netcongestie-vraagstuk;
    - Bezie de mogelijkheid om in het eerste half jaar van de concessie dezelfde dienstregeling te rijden als de laatste dienstregeling van de huidige concessie, en daarmee te kiezen voor een later startmoment van inhoudelijke wijzigingen. In de zomermaanden zijn eventuele opstartproblemen minder impactvol voor de reizigers dan bij de concessiewisseling in december. Daarmee zijn er in de eerste maanden van de nieuwe concessie geen dienstregelingtechnische wijzigingen of wijzigingen in het voorzieningenniveau waar de reiziger en het personeel van de concessiehouder aan moeten wennen. De focus kan dan geheel bij de inhoudelijke implementatie van de concessie liggen;
    - Schaf bij voorkeur niet al het nieuwe voor de concessie benodigde materieel bij start van de concessie aan. Als om welke reden dan ook (leveringsproblemen, netcongestie, kinderziektes etc.) het nieuwe materieel niet (geheel) beschikbaar is, dan blijven de nadelige consequenties daarvan beperkt tot een deel van de vloot en raakt dat niet de gehele concessie;
- Voorkom scope-changes in de implementatieperiode, tenzij ze echt noodzakelijk zijn omdat een bepaald resultaat ondanks alle goede wil en inspanningen niet realiseerbaar blijkt te zijn. Waak in de implementatiefase voor aanvullende wensen. Die moeten aan de voorkant van het proces bij het opstellen van de Nota van Uitgangspunten en het Programma van Eisen een plaats krijgen, niet achteraf in de technisch-inhoudelijke uitwerking die de implementatie vooral is;
- Hanteer het principe van wendbaarheid ook al in de implementatieperiode. Niet om op voorhand ruimte te bieden aan de concessiehouder om afspraken of verplichtingen niet na te hoeven komen, wel omdat ‘afspraak is afspraak’ en een puur contractuele benadering een oplossing voor een eventueel probleem of geschil waarschijnlijk niet dichterbij brengt.

# Bijlagen

## Bijlage A – partijen

### 1. Reizigers

De belangrijkste groep in de concessie is de reiziger. Daarmee is ook de niet-reiziger een belangrijke groep. Immers, naast het bieden van openbaar vervoer dat voorziet in de behoefte van de reizigers die er al gebruik van maken, is het ook relevant om op zijn minst te weten waarom de niet-reiziger geen gebruik maakt van het openbaar vervoer en wat er moet veranderen om dat om te buigen. Meer nog dan in de huidige concessie willen we zicht hebben op de redenen waarom reizigers de keuzes maken die ze maken. Dat betekent ook dat we hierin minder aangewezen willen zijn op de concessiehouder. De mate van betrokkenheid van de Provincie bij, invloed op of verantwoordelijkheid voor marktbewerking is overigens nog een nader te maken keuze

### 2. Reizigersoverleg Limburg

In de Wet personenvervoer 2000 is een rol weggelegd voor consumentenorganisaties. Consumentenorganisaties die voldoen aan de bij algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarden worden in de gelegenheid gesteld om over voor reizigers van belang zijnde aspecten van het openbaar vervoer te adviseren. In Limburg is deze bepaling vertaald naar een convenant met het Reizigersoverleg Limburg, dat vanaf 2009 is aangemerkt als de verantwoordelijke consumentenorganisatie.

### 3. Aangrenzende OV-autoriteiten

Het OV-netwerk van de Provincie Limburg grenst -nationaal en internationaal- aan de OV-netwerken van andere OV-autoriteiten. Reizigers per openbaar vervoer zouden zo min mogelijk (en bij voorkeur zelfs helemaal geen) last of hinder moeten ondervinden bij het reizen van het ene naar het andere concessiegebied.

Binnen Nederland zijn zaken als reisinformatie en ticketing geregeld. Afstemming van het voorzieningenniveau en de dienstregeling van concessiegrensoverschrijdende lijnen (en zo nodig het opdrachtgeverschap en de bekostiging ervan) moet met de betreffende concessiehouder aan de andere zijde van de grens plaatsvinden.

Internationaal is de afstemmingsbehoefte doorgaans groter. Ticket- en tariefsystemen bijvoorbeeld kennen vaak een andere grondslag en/of draaien op geheel andere softwareplatforms, uitwisselen van reisinformatie kan op technische barrières stuiten enzovoort. In het internationale grensoverschrijdende openbaar vervoer is het daarom noodzakelijk om elkaar als gezamenlijke partners nog meer op te zoeken dan in de afstemming op concessiegrenzen in Nederland.

### 4. Gemeenten

Binnen het mobiliteits- en bereikbaarheidsdomein hebben gemeenten een brede en veelzijdige rol. Gemeenten vertegenwoordigen alle provinciale inwoners. Door de nabijheid van gemeentelijke organisaties tot inwoners en maatschappelijke en commerciële organisaties hebben zij goed inzicht in de lokale omstandigheden, ontwikkelingen en behoeften.

Gemeenten dragen eigen verantwoordelijkheid in het mobiliteitsbeleid, onder meer bij het opstellen van en uitvoeren van beleidsplannen waar OV een rol in speelt. Ook in hun rol als wegbeheerder zijn zij direct verbonden aan vraagstukken rondom infrastructuur, verkeersveiligheid, doorstroming en de inrichting van de openbare ruimte en bushaltes. Daarnaast maken gemeenten beleid op domeinen die raken aan het mobiliteitsdomein. Daarmee kunnen keuzes in het ruimtelijke, sociale, economische etc. domein het mobiliteitsdomein -en daarmee openbaar vervoer- positief of negatief beïnvloeden.

Vanuit het sociaal domein nemen de gemeenten eveneens een duidelijke positie in. Als opdrachtgever voor Omnibuzz spelen zij een belangrijke rol op het snijvlak van openbaar vervoer, doelgroepenvervoer en bredere toegankelijkheidsvraagstukken.

### 5. Ministerie van IenW

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) is systeemverantwoordelijk voor het mobiliteitsstelsel en daarmee ook voor openbaar vervoer. Deze rol komt onder andere tot uitdrukking bij de totstandkoming van wetgeving en het -via het Provinciefonds- beschikbaar stellen van middelen voor de exploitatie van openbaar vervoer (die tegenwoordig overigens niet meer specifiek voor dit bestedingsdoel zijn geoormerkt). Naast deze systeemverantwoordelijkheid is de minister ook de

concessieverlener voor (en daarmee opdrachtgever van) de Hoofdrailnet-concessie (HRN), de concessie die voor de uitvoering van de Intercity- en een aantal sprinterdiensten tot en met 2033 aan NS is verleend.

Rol als:

- Verantwoordelijk mobiliteitsbeleid op nationaal en internationaal (grensoverschrijdend) niveau
- Systeemverantwoordelijk openbaar vervoer (Visie Mobiliteit, Toekomstbeeld Openbaar Vervoer)
- Advies aan het Rijk om een grotere regierol te nemen (rapport ABDTopconsult, juni 2026)
- Opdrachtgever Hoofdrailnetconcessie
- Opdrachtgever ProRail voor beheer en capaciteitsverdeling spoorwegnet

### 6. ProRail

ProRail draagt zorg voor het beheer van de spoorweginfrastructuur (inclusief de 'spoorse' aspecten van stations zoals perrons en toegangen tot perrons) en voor de verdeling van capaciteit. Voor de Provincie is ProRail -in de capaciteitsverdeling- geen directe partij. Uitzondering hierop kan zijn dat de Provincie -gegeven de nu voorziene implementatieperiode van tweeëneenhalf jaar- zorg moet dragen voor het per december 2031 beschikbaar hebben van capaciteit op het spoor om regionale treinen te laten rijden. Dit vanuit en in relatie tot de nieuwe manier van capaciteitsverdeling zoals die volgt uit de Europese afspraken rondom TimeTable Redesign (TTR), het capaciteitsverdelingsproces dat vijf jaar vóór de ingangsdatum van een dienstregeling start. In de PvE-fase dient hier nader op te worden verkend.

Aan inschrijvende partijen vragen we om de voorgestelde treindienstregeling door ProRail te laten toetsen op:

- Beschikbaarheid van treinpaden;
- Realiseerbaarheid van de dienstregeling (in termen van rijtijden en aansluitingen)
- Benodigde opstel- en servicecapaciteit voor de treinvloot waarover de concessiehouder van de opvolgende concessie over beschikt.

In het kader van de aanbesteding vragen we inschrijvers om de schriftelijke bevestiging van ProRail op deze onderdelen te overleggen.

### 7. Inspectie Leefomgeving en Transport

De Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T) houdt toezicht op de veiligheid van vervoersystemen en verleent vergunningen. Voor de Provincie is IL&T geen directe partij. Voor de concessiehouder echter wel. IL&T:

- verleent (en houdt toezicht op ) bedrijfsvergunningen en veiligheidscertificaten
- verleent machinistenvergunningen
- verleent voertuigvergunningen
- houdt in algemene zin toezicht op spoorwegveiligheid

In de implementatiefase is IL&T daarmee een belangrijke en gezaghebbende partij. Van de concessiehouder aan wie de concessie wordt gegund, mag worden verwacht dat in de implementatiefase alle stappen succesvol en met goed gevolg worden doorlopen zodat een tijdige start van de treinexploitatie is geborgd. In het PvE ligt het voor de hand om met betrekking tot de start van de treinexploitatie in elk geval proceseisen te stellen en gedurende de implementatiefase de stand van zaken met betrekking tot uitvoering op te volgen.

### 8. European Railway Agency

De European Railway Agency (ERA) houdt zich -onder andere- bezig met de toelating van railvoertuigen. Voor de Provincie is ERA geen directe partij. Voor de concessiehouder echter wel, althans op het moment dat er ten behoeve van de uitvoering van de opvolgende concessie sprake is van de aanschaf van nieuw treinmaterieel. Per start van de concessie lijkt dat, vanwege de verplichte overname van het bestaande materieel, een beperkt aandachtspunt (tenzij er sprake is van spoorambities die niet met de bestaande vloot kunnen worden uitgevoerd). Een toelatingsproces voor nieuw treinmaterieel wordt doorgaans verzorgd door de leverancier van het materieel. Toelatingsprocessen kunnen een aanzienlijke doorlooptijd hebben. Dat kan vertragend werken op de beschikbaarheid van nieuw besteld treinmaterieel in de opvolgende concessie.

## Bijlage B – stakeholdergesprekken

In onderstaand overzicht treft u een beknopte weergave van de resultaten met de verschillende stakeholders

| Stakeholder | Datum gesprek | Belangrijke punten |
|---|---|---|
| Collega-vervoerautoriteit VRR | 24 juli 2026 | Treinambities:<br>• RE13 naar Eindhoven (voorzien in huidige concessieperiode)<br>• RE8 in samenwerking met Go Rheinland doortrekken van Koblenz naar Venlo<br><br>Busambities:<br>• Realisatie X-busnet (snelbusnet) met Limburgse bestemmingen Venlo en Roermond<br>• Wensen / behoeften kleinregionale grensoverschrijdende verbindingen (af te stemmen met Kreise)<br><br>Verdieping op tariefafspraken gewenst, vooralsnog geen plannen om in Duitsland een systeem zoals OVPay te implementeren.<br><br>Opdrachtgeverschap: geen directe aanleiding om zaken te wijzigen, bereid om mee te denken op optimalisaties. |
| Reizigersoverleg Limburg (ROL) | 29 juli 2026 | Het ROL ziet in de komende periode de volgende thema's als het belangrijkst:<br>• Bereikbaarheid: behoefte aan fijnmazigheid, inclusief inzet flexibel vervoersmateriaal;<br>• Demografische ontwikkelingen (vergrijzing);<br>• Veiligheid;<br>• Betaalbaarheid<br><br>Ontwikkelrichtingen:<br>• De huidige aanbestedingsvorm, met ruimte voor marktwerking, draagt bij aan goed openbaar vervoer in Limburg. Tegelijkertijd blijven er ontwikkelpunten bestaan. Ten aanzien van een eigen OV-bedrijf is het ROL terughoudend; zien meer potentie in een OV-bureau.<br>• Mede gelet op de vergrijzende bevolking als belangrijk thema, wordt Publieke Mobiliteit als een wenselijke ontwikkelingsrichting beschouwd.<br>• Grensoverschrijdend vervoer is van groot belang. |
| Collega-vervoerautoriteit Autorité Organisatrice des Transports collectifs et partagés Wallonië | 28 juli 2026 | • Graag afspraken maken over kostenverdeling en bekostiging (op/vanaf de grens) grensoverschrijdende lijnen<br>• Staan open voor breder gesprek over hoe grensoverschrijdende lijnen beter/duidelijker met elkaar te organiseren |

| | | |
|---|---|---|
| | | Buiten Einsteintelescoop geen grote ontwikkelingen verwacht |
| Collega-vervoerautoriteit Go Rheinland + AVV | 28 juli 2026 | • In PvE-fase samenwerkingsovereenkomst opstellen om invulling te geven aan afspraken over grensoverschrijdende lijnen (en de daaruit voortkomende verantwoordelijkheden)<br>Geen directe aanleiding om productaanbod op voorhand inhoudelijk te wijzigen |
| Omnibuzz | 29 juli 2026 | Gezien de complexiteit van een Publieke Mobiliteits (PM)-concessie zal<br>een gezamenlijk transitieplan worden opgesteld.<br><br>Aandachtspunten PM-concessie:<br>• Voorkeur naar een ingroei-model, i.p.v. een 'big-bang'.<br>• Duidelijke roldefiniëring: gemeenten, provincie, Omnibuzz, etc.<br>• Bij voorkeur blijft elk der partijen verantwoordelijk voor haar eigen opdrachtgeverschap, samenwerking in de uitvoering.<br>• Integratie van en reserverings- en factureringssystemen, eigendom van die systemen bij opdrachtgevers.<br>• Continuering huidige succesfactoren (Voor Elkaar-pas)<br>• |
| Federale overheidsdienst (België) | 30 juli 2026 | De Federale overheid heeft een intentieverklaring met het Nederlandse ministerie van I&W ondertekend over verbetering van de grensoverschrijdende verbindingen. De verbindingen zullen najaar 2026 per dossier nader worden geconcretiseerd. |
| RMO Midden-Limburg | 18 augustus 2026 | • Wat zijn de lessons learned uit recente OV-aanbestedingen?<br>• Hoe gaan we om met onzekerheden in de komende twintig jaar?<br>• 'Mobiliteitsconcessie' in plaats van een (klassieke) 'openbaar-vervoerconcessie'? Niet het productaanbod openbaar vervoer staat centraal, maar de maatschappelijke vraag (en het nut daarbinnen) van collectief vervoer. Denk na over de vraag of een collectief vervoeraanbod met vaste verbindingen in een gebied zoals Midden-Limburg vanuit behoeften, reistijd, kwaliteit etc. de beste inhoudelijke oplossing is. Misschien moeten we het begrip (en het onderwerp van aanbesteding) 'collectief vervoer' met elkaar opnieuw uitvinden. |
| IenW | 20 augustus 2026 | • Inhoudelijke afstemming en synchronisatie tijdlijnen Toekomstige Marktordening Spoor en aanbesteding Limburg gewenst / noodzakelijk |

| | | |
|---|---|---|
| | | • Bij voorkeur opvolgende concessie voorbereiden op / gereed maken voor overgang naar Publieke Mobiliteitsconcessie |
| Collega-vervoerautoriteit Vervoerregio Belgisch Limburg | 14 september 2026 | Belangrijke aandachtspunten zijn:<br>• Vlaamse mobiliteitsvisie: naar ten minste 50% duurzame mobiliteit, maximaal 50% niet duurzame (= individuele autoverplaatsing) mobiliteit<br>• Regionaal Mobiliteitsplan: sterke inzet op fiets, OV groeit niet mee. De facto is sprake van een besparing.<br>• Ambities grensoverschrijdende verbindingen:<br>  ○ Eindhoven / Brainport<br>  ○ Maastricht<br>  ○ Weert – Hamont (spoor)<br>  ○ Maaseik – Roermond, Maasmechelen – Sittard en Lanaken – Maastricht (HOV / bus)<br>  ○ Bree / Bocholt naar Weert, Tongeren / Riemst naar Maastricht (bus)<br>  ○ Voerstreek (Flex, met behoefte aan aansluiting op satellietpunten in NL. Kan eerste halte over de grens zijn, soms is een knooppunt of specifieke bestemming de logischere keuze)<br>• Behoefte aan:<br>  ○ Ticketintegratie op grensoverschrijdende verbindingen<br>  ○ Koppelen verkeersmodellen / data verkeersmodellen<br>• Ruimtelijke ordening: geen grote additionele ontwikkelingen<br>• De Lijn werkt een visie uit op autonoom vervoer |
| RMO Noord-Limburg | 15 september 2026 | Belangrijke aandachtspunten zijn:<br>• Sturing op een vraag gestuurd systeem, waarbij mogelijk verdere afstemming van flex-vervoer en ov als een mogelijke gewenste ontwikkelrichting gezien wordt.<br>• Stevigere positie van deelmobiliteit in het gehele systeem, waarvoor nadere afstemming op gebied van verantwoordelijkheden nodig is.<br><br>Partners geven aan de vroege betrokkenheid als prettig te ervaren en denken graag mee in vervolgfases. |
| RMO Zuid-Limburg | 15 september 2026 | • Behoefte aan een eenduidigere definitie van bereikbaarheid. Hierover werd verwezen naar de regionale uitwerking van Bereikbaarheid op Peil |

| | | |
|---|---|---|
| | | • Deelmobiliteit hoeft geen onderdeel te zijn van de OV-concessie, maar heeft hier wel belangrijke raakvlakken mee. Gezamenlijke verkenning op thematiek en afspraken nodig.<br>• Publieke mobiliteit wordt gezien als een langdurige transitieopgave<br><br>Intensiveren van overleg zoals de ontwikkeltafels, ook regionaal en op strategisch niveau |
| Collega-vervoerautoriteit Provincie Noord-Brabant | 23 september 2026 | Keuzes Brabant in aanbesteding concessie Zuid-Oost:<br>• Focus op OV van/naar/in Eindhoven<br>• Focus op OV naar Brainport (ook vanuit Weert/Nederweert)<br>• Landelijk gebied: één doorgaande buslijn, aansluiting van kleine(re) kernen via Bravo Flex<br><br>Concessiegrensoverschrijdende lijnen Brabant – Limburg: Deurne – Meijel en Budel – Weert. In filosofie Brabant: Bravo Flex-oplossing tenzij Limburg daar vast aanbod wenst. In dat geval overdracht van lijnverantwoordelijkheid.<br><br>Brabant denkt na over hogere sprinterfrequenties in het algemeen en IC-stop in Best in het bijzonder. Dat laatste kan pas na realisatie fly-over Tongelre.<br><br>Ontwikkelingen met ruimtelijke impact:<br>• Eindhoven algemeen (richting 2035 – 2040 grote woningbouwopgave)<br>• Brainport in het bijzonder<br>• Bedrijventerrein Helmond – Someren<br><br>Vanwege parallel lopende processen (PvE concessie Brabant Zuid-Oost, NvU Limburg):<br>• Afstemming van / inspraak op PvE: vanaf 4 november in inspraak, zes weken<br>• Afstemming op concessiegrensoverstijgende lijnen: vanuit tijdpad Brabant voor PvE Zuid Oost primaat bij Brabant<br>• Limburg deelt haar NvU. |
| FNV en CNV | 6 oktober 2026 | Prettig dat vakbonden al in een vroeg stadium betrokken worden bij het proces. Dat maakt zaken rondom arbeidsvoorwaarden en personeelsovergang bij concessiewisseling waarschijnlijk eenvoudiger.<br><br>Specifieke aandachtspunten:<br>• Inregelen / inrichten proces artikel 40-overleg (verplichte afspraken rondom personeelsovergang)<br>• Arbeidsrechtelijke positie bij transities / wijzigingen (bijvoorbeeld de komst van AV's) |
| Collega-vervoerautoriteit Provincie Gelderland | 7 oktober 2026 | Lessen uit recente implementatie Arnhem – Nijmegen – Foodvalley: |

| | | |
|---|---|---|
| | | • Ingroei op ZE, voorkom vanwege netcongestie big bang. Biedt CH ruimte voor creatieve oplossingen 'om aan stroom te komen'<br>• Eigendom remises: nog geen eenduidige lijn in Gelderland<br>• Onvoldoende scherp geweest op raakvlak materieel – infrastructuur. Levert problemen op met o.a. 15-meterbussen (doorstromingsknelpunten, schades etc.)<br>• Overweeg start nieuwe concessie in de zomer<br><br>Ruimtelijke ontwikkelingen:<br>• Nijmegen groeit door naar meer dan 200.000 inwoners, ook in invloedsgebied van lijn 383<br>• Radboud: verschuiving van internationale naar nationale student. Wat dat betekent voor omvang en vervoerbehoefte studenten is nog niet duidelijk.<br><br>Governance:<br>• Geen aanleiding / noodzaak tot wijziging van huidige afspraken over penvoerderschap Limburg (Maaslijn en lijn 83 / 383)<br>• Nadere afstemming hierover in PvE-fase in 2027 |

| | |
|---|---|
| Provincie Limburg - Thema Economie | Bereikbaarheidsfocus op:<br>• de 14 grotere locaties uit de economische visie (campussen, grotere bedrijventerreinen);<br>• onderwijslocaties NL<br>• Onderwijslocaties over de grens / samenwerking over de grens;<br>• Limburg Centraal-locaties<br><br>Als afgeleide: hoe netwerken onderwijs en arbeidsmarkt te activeren in 'anders denken over bereikbaarheid'/ meer (of tenminste ook) nemen van eigen verantwoordelijkheid |
| Provincie Limburg – Thema Financiën | Het Openbaar vervoer is een wettelijke taak. Voor de reguliere concessie is een structureel budget opgenomen in de begroting.<br><br>Naast het structureel budget is naar aanleiding van de motie Bikker door Provinciale staten op 12 april 2024 ingestemd met het structureel borgen van de vanuit het Rijk voor openbaar vervoer beschikbaar gestelde gelden voor de huidige concessieperiode (tot en met 2031). Voor de volgende concessieperiode is besluitvorming over het dan van toepassing zijnde budget nodig. Dit geldt ook voor eventuele aanvullende middelen (zoals de middelen uit de motie Bikker).<br><br>Aandachtspunten ter voorbereiding op de volgende concessie zijn:<br>• Duidelijkheid hebben over de totale kosten van de concessie en de ambities;<br>• Duidelijkheid hebben over de verdeling tussen exploitatiebijdrage Provincie en opbrengsten reizigers / investering of inbreng van de concessiehouder;<br>• Duidelijkheid hebben over de risico's die er zijn op bijdragen van het Rijk (denk aan bijdrage gedecentraliseerde stoptreindiensten). |

| | |
|---|---|
| Provincie Limburg – Thema Strategie | Waardering voor inhoud en opzet van de concept-NvU en voor vroege betrokkenheid Strategie.<br><br>Enkele aandachtspunten:<br>• Wat als / durven we na te denken over de vraag 'kernen faciliteren 'om het zelf op te lossen' in plaats van via een collectief vervoeroplossing?'<br>• Investeer niet (te veel) in oude technologie die mogelijke sneller obsolete is dan dat we nu kunnen bedenken<br>• Hoe past 'elke regio telt' in deze aanpak?<br>• Kunnen we met de nieuwe concessie in de brede zin van het woord antwoord geven op de uitdagingen uit Toekomstvisie Limburg 2050?<br>• Ten behoeve van nieuwe coalitie: kunnen we fair en eerlijk in beeld brengen wat onze opgaven op het gebied van OV zijn?<br>• Breng te beantwoorden kennisvragen snel in beeld en zet beantwoording in gang. |
| Provincie Limburg – Thema Wonen en Leefomgeving | Wonen en duurzaamheid<br>• Ten minste behoud van behaalde resultaten op het gebied van duurzaamheid<br>• Kwalitatieve en kwantitatieve invulling van de verstedelijkingsstrategie uitgelijnd op de effecten voor mobiliteit<br><br>Lucht en geluid:<br>Inzetten op (in volgorde van belang):<br>1. Maatregelen Schone Lucht Akkoord (werken naar blijvende verbetering van de luchtkwaliteit)<br>2. Nieuwe EU-norm luchtkwaliteit (concreet: werken aan lagere emissies)<br>3. Nieuwe energie en een Schoon Leefmilieu: beperk overlast en emissies, voornamelijk van geluid en luchtkwaliteit<br>4. Provinciale omgevingsvisie: beperk overlast en emissies, voornamelijk van geluid en luchtkwaliteit<br><br>Energie:<br>Ga er niet van uit dat netcongestie per 2034 is opgelost. Er zullen ook dan beperkingen zijn in beschikbaarheid stroomcapaciteit. |
| Provincie Limburg – Thema autonoom vervoer | • In samenhang met Limburgse visie op autonoom vervoer (in het verlengde van de Brabantse visie) bezien elke kansen en mogelijkheden autonoom vervoer voor de opvolgende Limburgse concessie biedt;<br>• In opvolgende concessie in elk geval aandacht voor:<br>  ○ Veranderende rollen rondom autonoom vervoer<br>  ○ Afspraken over data gegenereerd door of nodig voor autonoom vervoer |
| Provincie Limburg – Thema duurzaamheid | Tekst Duurzaamheid (uitwerking gewenst maatschappelijk resultaat) aangereikt en gecheckt |
| Provincie Limburg – Thema Social Return | Tekst Social Return (uitwerking gewenst maatschappelijk resultaat) aangereikt en gecheckt |
| Provincie Limburg – Thema vervoerprognose | Er zijn -via het multimodale verkeersmodel- verschillende manieren om prognoses voor OV-gebruik in de volgende concessie te maken. Hou daarbij rekening met het feit dat de modellering van OV in het model |

| | |
|---|---|
| | synthetisch is en dus geen exacte weergave van reisstromen geeft. Met name op de dunnere vervoerstromen is dit relevant. |

## Bijlage C – Samenvatting van de 5 thematische visies uit Toekomstvisie Limburg 2050

| Thematische visie | Relevant voor openbaar vervoer |
|---|---|
| Economie | Er zijn zeven sectoren die allemaal10 tot 18 procent van het totaal aan arbeidsplaatsen vertegenwoordigen (gezondheids- en welzijnszorg, dienstverlening en ICT, logistiek, industrie, overheid en onderwijs, detailhandel en horeca en leisure) |
| | Weinig zeer grote bedrijven als dominante werkgevers. Zo'n 75% van de banen zit bij het midden- en kleinbedrijf (mkb), waarmee zij een belangrijke pijler vormen in het fundament van de Limburgse economie. |
| | Vier Brightlands campussen (Greenport Venlo, Chemelot, Maastricht Health en Smart Services Heerlen) |
| | De strategische ligging van Limburg in Europa wordt alleen maar belangrijker |
| | Via water, spoor, weg en via de lucht is Limburg bovengemiddeld goed ontsloten. |
| | Ondanks de toename van arbeidsparticipatie in Limburg (van 64% in 2013 naar 69% in 2024), hebben ondernemers moeite om voldoende (gekwalificeerd) personeel te vinden. |
| | Een vergrijzende en krimpende beroepsbevolking, optimale benutting van de bestaande beroepsbevolking wenselijk en dus daarin blijven investeren (koppeling onderwijs). |
| | De productiviteitsgroei in Limburg wordt in sterke mate gedragen door slechts enkele sectoren en is geconcentreerd bij een beperkt aantal gespecialiseerde, kapitaal- en kennisintensieve 'frontrunners |
| | Innovatieve economische gemeenschappen zijn – naast innovatie, kennis, (tri-nationale) samenwerking en investeringen – gebaat bij concentratie, nabijheid, bereikbaarheid en hoge kwaliteit van leven |
| | Stadscentra zijn vaak de aangewezen plek voor agglomeratievorming, mede dankzij de aanwezigheid van veel arbeidskrachten. Maar in de huidige economische structuur vinden er nog relatief weinig activiteiten plaats in de binnenstedelijke milieus in Limburg |
| | De locaties van de Brightlandscampussen, die bedrijven, kennis en onderwijs bij elkaar brengen, zijn niet optimaal verbonden met de stadscentra |
| | Als we de grenzen weg zouden denken, ligt hier in potentie extra banengroei en extra transacties en handel tussen bedrijven, waarvan grofweg zo'n 70% ten goede zou komen van Zuid-Limburg. Als de landsgrenzen geen belemmering zou zijn, zou het contact met steden zoals Aachen, Luik en Hasselt toenemen en daarmee de agglomeratiekracht van het gebied versterken. |
| | Krachtige, levendige binnensteden, innovatiecampussen en industrieclusters zijn de economische knooppunten die in 2050 de basis vormen voor de Limburgse economie. |
| | De mobiliteits- en energie-infrastructuur is in 2050 up-to-date en dus ook sturend voor waar bedrijven zich vestigen. |
| | De vier Brightlandscampussen vormen een onderdeel van kenniscorridors die ook de trinationale campussen in Aken, Luik en Hasselt, en ook Leuven en Eindhoven met elkaar verbinden. |
| | De Einstein Telescope (ET) en de Etpathfinder positioneren Limburg als spilregio binnen de Europese ontwikkeling van sleuteltechnologieen. Door … sterke verbindingen met toonaangevende hightechregio's als Brainport Eindhoven en Julich met de giga-AI fabriek, bestaat een grensoverstijgend innovatiemilieu dat verder rijkt dan sleuteltechnologieontwikkeling voor ET. |
| | Er is een grensoverstijgend onderwijsecosysteem |

| Thematische visie | Relevant voor openbaar vervoer |
| --- | --- |
| Wonen | Voor mensen die graag in een bruisende stad willen wonen, zijn er zes opties met goede Intercityverbindingen naar andere regio's (over de grens). |
| | Zonder binnen- en buitenlandse migratie zou de bevolking van Limburg al jaren krimpen. |
| | Een positief migratiesaldo is en blijft nodig om voorzieningen, onderwijs en openbaar vervoer in stand te houden. |
| | We onderscheiden in deze visie drie unieke woondynamieken in Limburg: Bruisende Stad, Levendig Limburg en Gewortelde Gemeenschappen. |
| | Steden in Limburg zijn in 2050 drukke, energieke plekken met een hoge concentratie van inwoners, bedrijven en activiteiten. Deze steden - Venlo, Weert, Roermond, Sittard-Geleen, Heerlen en Maastricht - fungeren als regionale hoofdkernen van de provincie. |
| | De bruisende stad is echter breder dan alleen de stadscentra waar ov-bereikbaarheid eerste prioriteit is. |
| | De kernen in Levendig Limburg zijn een fijne plek om met kinderen te wonen, en beschikken naast de basisvoorzieningen over een breder palet aan voorzieningen voor alle dagelijkse behoeften. Denk hierbij aan kleinschalige winkelgebieden, middelbare scholen en een breder aanbod aan sport- en zorgfaciliteiten. |
| | Gewortelde Gemeenschappen: in de kleine kernen en in het buitengebied is vooral ruimte voor gemeenschappen in de natuur. Hier hebben inwoners een hoge mate van autonomie en zeggenschap. Ze hebben ruimte voor zichzelf, maar ook om voorzieningen collectief te organiseren. Voorzieningen zijn deels langs digitale weg en via autonoom vervoer bereikbaar. |
| | Uit de drie woondynamieken is een bepaalde structuur van Limburgse kernen af te lezen. Deze kernenstructuur gaat uit van het idee dat niet alles meer overal kan. Deze kernenstructuur geeft richting wat op welke plekken wel en wat ook niet in stand gehouden kan worden. Dit is breder dan het thema wonen. Ook de mobiliteit van Limburg in 2050 heeft de kernen als basis. |
| | Dat betekent dat in 2050 zo min mogelijk extra ruimte is ingenomen om woningen te bouwen, en er slim gebruik is gemaakt van de beschikbare ruimte binnen steden, dorpen en buurten. |

| Thematische visie | Relevant voor openbaar vervoer |
| --- | --- |
| Landelijk gebied | Economische ontwikkelingen vinden vooral plaats op eerder bebouwd gebied, nabij steden of verbindende corridors. Uitbreiding van steden, kernen en bedrijventerreinen is binnen het bestaand bebouwd gebied gerealiseerd. |

| Thematische visie | Relevant voor openbaar vervoer |
| --- | --- |
| Mobiliteit | Het dagelijkse verplaatsingspatroon (daily urban system) van de Limburgers staat onder druk. |
| | Het mobiliteitssysteem in Limburg kenmerkt zich vandaag de dag door een hoge afhankelijkheid van de auto en een beperkt fietsgebruik. |
| | Door haar rijke verleden is de provincie met 6 grote en tientallen kleinere treinstations goed ontsloten over het spoor. Er is dus ruimte om dit aandeel te vergroten. |
| | Er is veel ruimte voor verbetering om snelle en betrouwbare verbindingen naar Nijmegen (Maaslijn) en naar Duitsland en België (Drielandentrein en de lijn Eindhoven-Venlo-Düsseldorf) te realiseren, en zo de infrastructuur optimaal te benutten. |
| | Richting de toekomst is het voor het landelijk gebied van belang om verschraling van voorzieningen tegen te gaan. Dit vraagt om een combinatie van mobiliteitsbeleid, ruimtelijk beleid en voorzieningenbeleid. |
| | De nabijheid van werkgelegenheid is een belangrijke voorwaarde voor brede welvaart en leefbaarheid in Limburg. Als Limburgers vanuit hun woning arbeidsplaatsen goed kunnen bereiken, zorgt dit ervoor dat zij mee kunnen doen aan de economie. |
| | Om de druk op de ruimte te verlichten, zal ook het stimuleren van het gebruik van andere voertuigen, zoals de (e-)fiets en het openbaar vervoer, een grote vlucht moeten nemen. |
| | Autonoom rijden kan bijvoorbeeld oplossingen bieden voor het in stand houden van bereikbaarheid in het landelijk gebied. Niet alleen op snelwegen, maar ook op provinciale wegen en bij publieke mobiliteit. |
| | Een Limburg dat economische en sociaal sterk verweven is met aangrenzende regio's, vraagt om soepele grensoverstijgende verbindingen. Hiervoor moeten belemmeringen bij het passeren van de grens worden weggenomen. Deze belemmeringen doen zich voor op meerdere schaalniveaus en bij verschillende modaliteiten. |
| | Dankzij het mobiliteitssysteem zijn we in 2050 beter verbonden dan ooit, ook over de grenzen heen, en voelen zowel de lokale gemeenschappen als ook de grote metropoolregio's buiten Limburg nabij. |
| | Op lange afstanden maken we meer gebruik van de snelle openbaar vervoerverbindingen, op korte afstanden maken we gebruik van een comfortabele, snelle en groene infrastructuur voor lopen, fietsen en publieke mobiliteit. |
| | De steden en kernen in Limburg vormen de knooppunten van onze bereikbaarheid. Via mobiliteitsknooppunten ontsluiten we voorzieningen voor de kern zelf en de regio daaromheen. We onderscheiden 3 typen mobiliteitsknooppunten in Limburg: De internationale knopen Maastricht en Venlo, regionale knopen Weert, Roermond, Sittard en Heerlen, en subregionale knopen verspreid over de provincie. |
| | Het mobiliteitssysteem van Limburg is gelaagd: van de nabijheid van lokale voorzieningen tot de positionering van de provincie in internationale corridors. |
| | Het mobiliteitsnetwerk moet de korte afstandsverplaatsingen (tot ca. 10km) tussen subregionale kernen en kleinere dorpen maximaal faciliteren. Daarvoor zijn er aantrekkelijke fiets- en loopnetwerken. Ontsluitend openbaar vervoer en andere vormen van publieke mobiliteit zijn een basisvoorziening, waarbij de doorontwikkeling van autonoom openbaar vervoer helpt voor een efficiëntere invulling daarvan |
| | De subregionale kernen zijn aangesloten op de regionale hoofdnetwerken (HOV-lijnen, snelfietsroutes en provinciale wegen) naar de steden en naar andere subregio's, voor niet-dagelijkse voorzieningen. Zo geven we onze regionale ov-concessie op een nieuwe manier vorm, waardoor we flexibele en publieke mobiliteit onder Limburgers faciliteren en stimuleren. |
| | Om verplaatsingen vanuit de subregionale kernen, kleine dorpen en het buitengebied op middellange afstand (tot circa 30 km) te faciliteren, is geïnvesteerd in verbindende netwerken: provinciale wegen, HOV- en sprinternetwerken en snelfietsroutes |
| | Om het bestaande intercitynetwerk te versterken zijn volwaardige, directe treinverbindingen (minimaal 2x/u) naar omliggende regio's Nijmegen, Düsseldorf, Aken en Luik gerealiseerd. |
| | Door de versterking van snelle verbindingen tussen de internationale knoop Maastricht en omliggende economische clusters, faciliteren we de verstedelijking in Zuid-Limburg. Op regionaal niveau zijn onderwijsinstellingen met de bestaande en mogelijke nieuwe mobiliteitsknopen van Venlo, Sittard-Geleen, Heerlen en Maastricht verbonden en slim gepositioneerd |

De vervoersmiddelen die we gebruiken sluiten aan bij de reisafstand en het reisdoel

Binnen de grote kernen, wijken en de stadscentra heeft ruimtelijke kwaliteit en langzaam verkeer prioriteit. Dat doen we door middel van het STOMP-principe (Stappen, Trappen, Openbaar vervoer, Mobility as a service, en Privéauto)

Door de concentratie rondom mobiliteitsknooppunten is ook het gebruik van het openbaar vervoer toegenomen, met name op de langere afstanden.

| Thematische visie | Relevant voor openbaar vervoer |
| --- | --- |
| Energie | Door de overgang naar een energiesysteem dat geen CO2 uitstoot, zal het gebruik van duurzame, uitstootvrije en hernieuwbare energie in Limburg zijn toegenomen om het gebruik van fossiele brandstoffen zoals aardgas, benzine en diesel af te kunnen bouwen. |
| | We verbruiken in 2050 hierdoor vier keer meer elektriciteit – voor met name de industrie en mobiliteit – en hebben het totale energieverbruik voor huishoudens verlaagd. |
| | De voor de industrie noodzakelijke olie en gas zijn in 2050 geheel vervangen door circulaire en/of duurzame varianten zoals waterstof, groene pyrolyse en ammoniak. |

## Bijlage D – Verslag van de Werkgroep kwaliteitsverbetering OV

**Aanleiding**
Sinds januari 2024 heeft Limburg een “Werkgroep kwaliteitsverbetering OV”. In 2026 zijn de voorbereidingen voor de nieuwe OV-concessie gestart. Op verzoek van Provinciale Staten zal de “Werkgroep kwaliteitsverbetering OV” verdergaan als de “Werkgroep OV-concessie”. De inzichten die de werkgroep de afgelopen jaren heeft opgedaan, worden zoals vanzelfsprekend verwerkt in de nieuwe concessie. De functie van klankbord voor het college als het gaat om kwaliteitsverbeteringen op de korte termijn blijft behouden.
Om de overgang van “Werkgroep kwaliteitsverbetering OV” naar “Werkgroep OV concessie” te markeren, heeft de werkgroep haar voorzitter gevraagd om een verslag te doen van de opbrengsten en inzichten die de “Werkgroep kwaliteitsverbetering OV” de afgelopen jaren heeft opgeleverd. Met dit verslag voldoet de voorzitter aan dat verzoek.
**Goede samenwerking**
Het doel van de “Werkgroep kwaliteitsverbetering OV” was om de brede leefbaarheid van stad en platteland te verbeteren door het structureel verbeteren van de kwaliteit van het Limburgse OV. Daarbij lag de focus op lange termijn kwaliteitsverbeteringen. Op verzoek van GS heeft de werkgroep OV daarnaast ook gefunctioneerd als klankbord voor kwaliteitsverbeteringen op de korte termijn en het toewerken naar een nieuwe concessie.
De wereld van mobiliteit en OV is complex en, misschien wel meer dan ooit, volop in beweging. Om te kunnen bepalen welke aanpassingen op de lange termijn echt voor een kwaliteitsverbetering zouden kunnen zorgen, was een grondige kennismaking met de OV-wereld nodig.
Dat heeft de werkgroep gedaan door middel van ambtelijke technische bijpraatsessies en gesprekken met Arriva en NS, onderzoekers en vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld: van ondernemers tot reizigers. Soms waren dat gesprekken als complete werkgroep, soms in kleinere groepjes.
Wij hebben samen gereflecteerd op actuele ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Zo gingen we in gesprek met vervoerders en stewards over onveiligheid op de bus en in de trein. Over de oorzaken, de complexiteit van toezicht en handhaving en de samenwerking met gemeenten en de politie. We hebben uitgebreid gesproken over de veranderde route van bus 3 in Maastricht en over de loopafstand naar de bushalte in Gronsveld.
Mede op suggestie van de werkgroep heeft het college de “Dag van het Limburgse OV” georganiseerd, waar de werkgroep aanwezig was om te luisteren en in gesprek te gaan met deelnemers. Een afvaardiging van de werkgroep OV was ook aanwezig bij de “conferentie van de European Passengers Federation” in het Gouvernement in juni 2026.
Op suggestie van de werkgroep is tijdens het tweedaagse werkbezoek van Provinciale Staten aan Luxemburg in 2024 aandacht geweest voor het OV-systeem dat in Luxemburg gratis is. In 2026 is een afvaardiging van de werkgroep samen met de gedeputeerde en een afvaardiging van Arriva op werkbezoek geweest bij de zelfrijdende bus in Leuven, om een beter beeld te krijgen van de mogelijkheden en onmogelijkheden van autonoom OV.
De werkgroep heeft onderling uitstekend kunnen samenwerken. De kennis die in de werkgroep is opgedaan heeft geleid tot breedgedragen initiatieven in de Statenzaal. De functie als klankbord heeft voor zowel de werkgroep als het college goed gefunctioneerd.

**Opgedane inzichten**
De inspanningen van de “Werkgroep kwaliteitsverbetering OV” hebben geleid tot een gedeeld beeld over de toekomst van het OV in Limburg en de kwaliteitsverbeteringen die we met een nieuwe OV concessie zouden willen realiseren.

### 1. De (OV)bereikbaarheid van Limburg is een gedeelde verantwoordelijkheid

Om de bereikbaarheid van Limburg met het OV te verbeteren is meer nodig dan alleen een nieuwe OV concessie. Bereikbaarheid moet worden gezien als een gedeelde maatschappelijke opgave en verantwoordelijkheid van provincie, gemeenten, werkgevers, onderwijsinstellingen, zorginstellingen en maatschappelijke partners.
Dat vraagt om een bredere Limburgse mobiliteitsvisie gericht op de toekomst. Die visie moet gaan over de manier waarop steden, dorpen, voorzieningen, werk, onderwijs en zorg met elkaar verbonden blijven. Over het bevorderen van brede welvaart, een inclusieve samenleving, een leefbare woonomgeving en duurzame economische groei.
De provincie en de vervoerder zijn daarin natuurlijk verantwoordelijk voor het realiseren van verbindingen met trein en bus. Maar voorzieningen dicht bij mensen organiseren zou voor gemeenten, zorginstellingen, werkgevers en scholen moeten betekenen dat zij nadrukkelijk kijken naar de bereikbaarheid van die voorzieningen met het OV.
We zouden geen nieuwe woonwijken, winkelcentra, bedrijventerreinen en scholen moeten bouwen zonder een goede OV-verbinding. De vraag of personeel en klanten je bedrijf met de trein of bus kunnen bereiken, is niet alleen de verantwoordelijkheid van de provincie en de vervoerder, maar ook van de ondernemer. De OV-bereikbaarheid van een zorginstelling zou een veel grotere rol moeten spelen in het besluit om afdelingen te sluiten of te verplaatsen.
Organisaties moeten het thema bereikbaarheid met het OV veel nadrukkelijker als onderdeel van hun eigen maatschappelijke opgave gaan zien, daar verantwoordelijkheid in nemen en dat ook uitdragen. Dat gaat niet vanzelf. De Provincie Limburg zal dat, als concessieverlener, moeten uitdragen en organiseren. De “Werkgroep kwaliteitsverbetering OV” adviseert het college en Provinciale Staten dan ook om te werken aan deze maatschappelijke visie op de bereikbaarheid van Limburg. De Toekomstvisie 2050 biedt daarin een goed vertrekpunt.

### 2. OV voor iedereen

De werkgroep constateert dat de huidige OV-concessie zich vooral richt op mensen die al met het OV reizen. Snelle, korte lijnen voor forenzen en studenten, met bushaltes aan de rand van de wijk of aan de provinciale weg. Juist die reizigers hebben tijdens de coronapandemie een alternatief gevonden voor het reizen met het OV en keren niet gemakkelijk terug.
Tegelijkertijd is Limburg een provincie die sterk vergrijst. Voor die groeiende groep ouderen is de drempel om met het OV te reizen vaak al wat hoger. Lange loopafstanden naar bushaltes aan de rand van het dorp, de digitalisering van het OV en ook de tarieven maken die drempel niet lager.
De werkgroep adviseert het College en Provinciale Staten om het OV van de toekomst niet te ontwerpen voor de mensen die er nu al gebruik van maken. De ambitie moet juist zijn om ook inwoners te bereiken die nu nog niet met het openbaar vervoer reizen.
Dat vraagt om beter aansluiten op de daadwerkelijke behoefte van reizigers, om toegankelijke oplossingen voor ouderen en mensen met een beperking, en om aandacht voor mensen die afhankelijk zijn van vervoer om mee te kunnen doen in de samenleving.
Openbaar vervoer rendeert niet alleen financieel, maar juist ook maatschappelijk en economisch wanneer meer mensen ermee kunnen reizen en wanneer het bijdraagt aan brede welvaart, leefbaarheid en zelfstandigheid. Het succes van Dalvrij Limburg laat dat duidelijk zien.
Daarbij horen ook duidelijke keuzes in de voorbereiding van de nieuwe concessie. In de Nota van Uitgangspunten moet niet alleen worden gekeken naar aanbod en prijs, maar ook naar maatschappelijke en economische meerwaarde. Kwaliteit gaat dan over toegankelijkheid, betrouwbaarheid, bereikbaarheid van het landelijk gebied, grensoverschrijdende verbindingen, betaalbaarheid, de mate waarin goede OV verbindingen het vestigingsklimaat en de aantrekkelijkheid van Limburg versterken en de mate waarin het OV mensen daadwerkelijk meer vrijheid geeft.
De werkgroep ziet Publieke Mobiliteit als de richting waarin het openbaar vervoer zich verder moet ontwikkelen. Bussen, treinen en aanvullende vervoersvormen moeten in samenhang worden bekeken.

Zo kunnen we ervoor zorgen dat iedereen in Limburg, ook mensen zonder eigen auto, zich kan verplaatsen naar werk, school, zorg, winkels en sociale activiteiten.

### 3. Grenzeloos OV

Limburgers leven zonder grenzen. We gaan naar school in België, wonen in Limburg en doen boodschappen in Duitsland. Maar als je met het OV de grens over wil, dan is die grens er zo ineens wel.
Reizigers krijgen te maken met Nederlandse, Belgische en Duitse vervoerssystemen. Niet overal kun je met dezelfde OV-kaart of betaalmethode reizen, waardoor een grensoverschrijdende reis ingewikkeld kan worden. Reisinformatie, tarieven en geldigheidsregels verschillen per vervoerder en land. Beperkte verbindingen, slechte overstapverbindingen en lange reistijden maken het voor grensbewoners niet vanzelfsprekend om met het OV de grens over te reizen.
Het zijn praktische problemen die opgelost moeten worden voor een grensprovincie zoals Limburg. De werkgroep adviseert het College en Provinciale Staten om initiatief te nemen in het organiseren van die oplossingen. Bijvoorbeeld door te streven naar contractuele afspraken tussen overheden en vervoerders over grensoverschrijdend OV.

### 4. Benut de kansen van innovatie, maar wees ook scherp op de risico's

In de toekomst stappen we ook in Limburg in een zelfrijdende bus. De werkgroep heeft in Leuven gezien hoe ver de techniek inmiddels is. De zelfrijdende bus manoeuvreerde zich daar veilig en zonder moeite door smalle straatjes in de binnenstad, terwijl fietsers voorbij raasden en vrachtwagens stonden te laden en te lossen.
De techniek is er bijna en biedt enorme kansen voor het verbeteren van de bereikbaarheid van Limburg. Het maakt OV in de nacht mogelijk. Het kan de bereikbaarheid van het platteland meer gelijk trekken met die van de stad, maar alleen als het toegankelijk, veilig en betaalbaar is voor reizigers. Dat gaat voor veel inwoners in onze vergrijsde samenleving meer vragen dan alleen een folder en een voorlichtingsfilmpje. De werkgroep adviseert het College en Provinciale Staten om dat in de nieuwe OV concessie goed te organiseren.
Daarbij moet in de nieuwe OV concessie ook kritisch worden gekeken naar technologische afhankelijkheden, bijvoorbeeld van buitenlandse leveranciers. Bij de aanschaf van materieel zou de voorkeur moeten liggen bij Europese leveranciers en moet worden voorkomen dat Limburg afhankelijk wordt van technologie uit China of de VS die strategisch kwetsbaar is.
In de nieuwe OV concessie moeten we ook goed nadenken over de risico's van innovatie. Bij het opstellen van de vorige OV concessie dachten onze voorgangers dat de Maaslijn snel verdubbeld en geëlektrificeerd zou worden. De manier waarop dat in het programma van eisen is opgenomen heeft de Provincie Limburg veel geld gekost. We moeten voorkomen dat we die fout nu herhalen, door in het programma van eisen te anticiperen op innovatie die niet wordt gerealiseerd.
De werkgroep adviseert het college en Provinciale Staten om met name als het gaat om de kansen en risico's van zelfrijdend OV nu al te starten met onderzoek dat in kaart brengt hoe we de kansen kunnen benutten zonder enorme juridische en financiële risico's te lopen.

## 5. Organiseer het goed voor Limburg

In 2031 hebben we OV in Limburg, dat is zeker. Maar hoe dat OV georganiseerd is, of we gaan aanbesteden of inbesteden, of we kiezen voor een grote multimodale concessie of juist voor een knip tussen trein en bus. Dat is allemaal nog onzeker. Lang hadden we geen keus. De Provincie Limburg mocht het OV niet inbesteden en moest dus aanbesteden. Maar sinds kort mag ook de Provincie Limburg kiezen voor een eigen OV bedrijf.
Het College onderzoekt momenteel alle mogelijke varianten. De werkgroep adviseert het College en Provinciale Staten om te kiezen wat het beste werkt voor Limburg. Daarbij kan ook worden geleerd van voorbeelden elders, zoals het OV-bureau Groningen. Een tussenvorm tussen aanbesteden en inbesteden, waarbij het OV/bureau subsidie verstrekt aan de vervoerder en zelf een ontwikkelende rol vervult. Voor Limburg is vooral van belang dat de provincie voldoende publieke sturing houdt op bereikbaarheid, maatschappelijke meerwaarde en de doorontwikkeling van het netwerk.
Een andere vraag die nu nog onbeantwoord is, is de duur van de nieuwe OV-concessie. De vorige concessie is afgesproken voor een periode van 15 jaar. Ook nu kijken we weer 15 jaar vooruit. We merken nu dat het OV dat we hebben op basis van de aanbesteding aan Arriva, misschien niet meer goed past bij de vervoersbehoeften en wensen van onze samenleving.
In tijden van enorme technologische ontwikkelingen is het daarom verstandig om nu niet op voorhand vast te houden aan een looptijd van opnieuw 15 jaar, maar juist te zorgen voor flexibiliteit. We moeten het OV van de toekomst kunnen aanpassen op de technische mogelijkheden en vervoersbehoeften van de toekomst.
Tot slot: als Limburg serieus werk wil maken van beter OV en meer Publieke Mobiliteit, dan moet Limburg ook meer durven investeren in het OV en Publieke Mobiliteit

## Bijlage E - geleerde lessen

**Evaluaties van de concessie 2016 – 2031**
Op verschillende momenten gedurende de looptijd van de huidige concessie heeft een evaluatie plaatsgevonden. Deze evaluaties betroffen achtereenvolgens:

1. Onderzoek controlecommissie Staten (Goudappel, 2019)
2. Onderzoek motie 2933 (Ecorys, 2023)
3. Mid-term review (Arriva en Provincie Limburg, 2025)

*Ad. 1 Onderzoek controlecommissie Staten (Goudappel, 2019)*
In de Controlecommissie van Provinciale Staten is op 24 januari 2020 een uit te voeren onderzoek naar de concessie voor het OV in Limburg behandeld. Dit als één van de onderwerpen in het Onderzoeksprogramma van Provinciale Staten voor het jaar 2020.

Het onderzoek moest voor Provinciale Staten inzichtelijk maken:

- De stand van zaken van de afspraken met Arriva inzake de (mogelijke verandering in de) door Arriva te leveren kwaliteit van het OV in Limburg in relatie tot de concessievoorwaarden uit de OV-concessie van 02-06-2015 en;
- actuele ontwikkelingen (met name ten aanzien van de Maaslijn) in het Limburgse OV.

| Aspect | Bevinding | Les |
|---|---|---|
| Afspraken | In de concessie is op onderdelen gekozen voor een proces-eis met het beeld om gedurende de implementatie of de beheerfase afspraken te maken. Dat is niet in alle gevallen een vloeiend proces geweest. | Wees op voorhand duidelijk in kaders en afspraken van de zijde van de opdrachtgever, biedt ruimte op onderdelen of uitwerkingen van afspraken waarvoor inbreng van de concessiehouder gewenst of nodig is. |
| Prestatieoverzichten | Er is ruimte voor verbetering van de inhoudelijke duiding van de prestatieoverzichten aan Provinciale Staten. | Bied voldoende context aan bij de prestatie overzichten. |
| Behalen beleidsmatige doelen | Over de mate waarin met de gerealiseerde prestaties de doelstellingen van het OV-beleid worden behaald, kan in de rapportages aan PS een informatieve(re) invulling worden gegeven. | Aanbeveling voor GS:<br>Koppel de prestaties die worden verricht door Arriva aan de door PS opgestelde doelen, zodat inzichtelijk is op welke wijze de doelen worden behaald.<br><br>Aanbeveling voor PS<br>Formuleer duidelijke kaders waarbinnen PS vooraf dan wel achteraf geïnformeerd willen worden door GS over bepaalde wijzigingen (bijvoorbeeld bij een afwijking groter dan x procent of bij een vertraging van meer dan x maanden |

Conclusie met betrekking tot de uitvoering van de concessie:
“In algemene zin wordt geconcludeerd dat de stand van zaken van de afspraken met Arriva herleidbaar is en Arriva over het algemeen de gevraagde kwaliteit levert zoals die in de concessievoorwaarden uit de OV concessie 2016-2031 van 2 juni 2015 is opgenomen.”

*Ad. 2 Onderzoek motie 2933 (Ecorys, 2023)*

Op verzoek van Provinciale Staten (4e Gewijzigde Motie vreemd 2933 Berghorst c.s. inzake Limburg bereikbaar met betaalbaar OV van 11 november 2022) heeft Ecorys onderzoek uitgevoerd naar verschillende aspecten van het door Arriva -tot dan toe- aangeboden openbaar vervoer. Het onderzoek heeft een -op de feitelijke situatie gericht- inventariserend en evaluerend karakter. Daarmee levert dit onderzoek minder geleerde lessen op.

| Aspect | Bevinding | Les |
|---|---|---|
| Versnellen en verstrakken van busroutes | Het versnellen en verstrakken van buslijnen draagt bij aan kortere reistijden (kwaliteitsverhogend) maar leidt ook tot grotere afstanden tot haltes (kwaliteitsverlagend) | Kies bewust en wees specifiek in welk type OV waartoe dient, waaraan bijdraagt en welk level of service heeft te bieden (o.a. maar niet alleen op nabijheid). |

Conclusie met betrekking tot de uitvoering van de concessie:
“Tot 2020 heeft de huidige concessiehouder gedaan wat je gezien de uitgangspunten van de concessie mocht verwachten:

- invulling geven aan een vraaggericht OV-systeem, met minder of aangepast OV daar waar een beperkte vervoervraag was, en meer OV daar waar veel vraag was.
- COVID-19 was een gamechanger, een zwarte zwaan (black swan). De uitvoering van de concessie werd gekenmerkt door grote onzekerheden en een vorm van crisismanagement. Ondanks de grote uitdagingen en enorme vraaguitval, hebben er in deze periode toch verhoudingsgewijs veel bussen en treinen gereden.”

*Ad. 3 Mid term review*
De mid term review is het in de concessie opgenomen evaluatiemoment dat halverwege de looptijd van de concessie plaatsvond. Dit omdat een looptijd van 15 jaar op voorhand als relatief lang werd beschouwd in het geval dat de concessiehouder de overeengekomen prestaties niet of niet voldoende zou leveren. Anders dan de twee vorige onderzoeken is de mid term review in samenwerking tussen Arriva en Provincie Limburg tot stand gekomen. Geleerde lessen (naar aanleiding van de mid term review):

| Aspect | Bevinding | Les |
|---|---|---|
| Uitvoeringskwaliteit (paragraaf 3.2) | • Normstelling is absoluut<br>• Wijze van bepalen verwijtbaar / niet verwijtbaar is kwalitatief en afhankelijk van door concessiehouder aangereikte informatie | • Normstelling mag meer situationeel en aangepast op feitelijke (gerealiseerde en realiseerbare) prestaties, mits daar een goed proces voor is voorzien<br>• Draag zorg voor een verifieerbaar en eenduidig proces, bij voorkeur op basis van onafhankelijke broninformatie |
| Kostendekkings-graad (paragraaf 3.3) | Kwantitatieve onderbouwing om de kostendekkingsgraad te kunnen bepalen, ontbreekt. | Draag -op alle aspecten waar dat nodig en relevant is- zorg voor adequate en verifieerbare kwantitatieve onderbouwing. Leg -bij aanbesteding- de nulsituatie of de basis vast. |
| Inrichting van processen (paragraaf 4.5) | Plannen zijn in sommige gevallen te veel ‘een plan omdat het moet’ en te weinig ‘een plan als start of onderdeel van een opgave’. | Voorkom dat plannen te veel als een op zichzelf te vervullen verplichting en te weinig als integraal onderdeel van een |

| | | |
|---|---|---|
| | | verbeterproces (PDCA) worden gezien |

Conclusie met betrekking tot de uitvoering van de concessie:
”Er kan worden geconcludeerd dat Arriva grotendeels voldoet aan de voorwaarden zoals omschreven in het PvE en de toezeggingen in haar inschrijving. Arriva voldoet niet aan alle resultaatverplichtingen, maar er zijn geen ernstige tekortkomingen gesignaleerd, die een vroegtijdige beëindiging van de concessie zouden rechtvaardigen.”

**Lessen uit de Maaslijn (toezegging 9739)**
In het Programma van Eisen van de Concessie Openbaar Vervoer Limburg 2016 – 2031 is het uitgangspunt opgenomen dat de Concessiehouder er van uit dient te gaan dat de Maaslijn per december 2020 is geëlektrificeerd en dat hij zijn -gehele- bieding daar op dient te baseren. Op het moment van elektrificatie vindt er geen verrekening van kosten of bijstelling van prijzen plaats. Daarnaast is er (in de Financiële Bepalingen) een procesafspraak opgenomen over hoe te handelen in het geval dat de elektrificatie van de Maaslijn later dan per december 2020 plaatsvindt. De procesafspraak komt er op neer dat de meerkosten die met de vertraging ontstaan (voor een exploitant van openbaar vervoer is rijden met dieseltreinen duurder dan rijden met elektrische treinen) door middel van een open boek calculatie inzichtelijk worden gemaakt en door de Provincie vergoed. Het verloop van het project elektrificatie Maaslijn en de (tot twee keer toe) gemaakte afspraken over meerkosten in de exploitatie mogen als genoegzaam bekend worden verondersteld. In algemene zin zijn de lessen met betrekking tot de Maaslijn:

- Een politieke wens of behoefte is niet een één op één in een opdracht of aanbesteding op te nemen aspect. Bepalen is één, maatschappelijk verantwoord en kostenbewust realiseren is geheel iets anders, zeker als er sprake is van afhankelijkheden (in tijd, geld en/of van derden);
- Wees realistisch in de randvoorwaarden die je in een aanbesteding meegeeft: ProRail diende en dient zorg te dragen voor de uitvoering van het project. ProRail doet dat binnen de afspraken met haar opdrachtgevers en binnen haar eigen randvoorwaarden. Het ministerie van I&W en de Provincie hadden en hebben afspraken met ProRail over het uitvoeren van het project. De gewenste opleverdatum van december 2020 is steeds door ProRail genoemd als een risicovolle deadline. Het desondanks één op één doorleggen van deze opleverdatum van het project in een concessie en het daarmee aangaan van een harde (maar niet beïnvloedbare) afspraak met een concessiehouder creëert een afhankelijkheid waar we als concessieverlener geen invloed (meer) op hebben. Stel daarom geen eisen waar je als opdrachtgever openbaar vervoer niet over gaat en/of geen invloed op hebt, zorg dat je de consequenties van het niet realiseren van een randvoorwaarde voor de opdrachtnemer openbaar vervoer kent en maak een risico-afweging op het wel of niet stellen van een niet-beïnvloedbare eis in het licht van de risico’s die dat met zich meebrengt. Voorkom dat je eisen stelt die tot een claimpositie van concessiehouder(s) kunnen leiden (of ben je bewust van de claimpositie en de omvang ervan en tref daar maatregelen voor);
- Projecten met de omvang van de Maaslijn zijn in meerdere opzichten kwetsbaar. Afspraken over een opleverdatum lijken hard (en zijn dat binnen de projectopdracht ook), maar blijken dat in de praktijk door onzekerheden en externe invloeden -die ook lang niet altijd door de opdrachtgever of opdrachtnemer van een project zijn te beïnvloeden- niet altijd te zijn. Ook grotere onzekerheden (zoals Covid, oorlog in Oekraïne met effect op leveringsketens etc.) beïnvloeden projectafspraken. In het verleden was er in het algemeen onvoldoende bewustzijn van dergelijke disruptieve invloeden. In die zin: er is veel minder maak- en stuurbaar dan dat we hopen of verwachten, denk (en bereid je voor op) het ondenkbare, ga er niet zomaar van uit dat alles altijd volgens planning verloopt, zorg voor alternatieven en terugvalscenario’s / -opties. Wees zelf flexibel als de omstandigheden daar om vragen en het bereiken van het oorspronkelijke doel nog steeds gewenst is;
- Stuur op (en zorg voor) het op tafel hebben van alle relevante informatie, juist en vooral op de onzekerheden binnen een concessie. Ja, er was een proces om tot het bepalen van meerkosten te komen. Nee, er was geen referentie om die meerkosten aan te spiegelen.

Creëer -op voorhand en bij voorkeur in het aanbestedingsproces onder druk van marktwerking- de benodigde referentie(s);
- Ambities verlangen veelal een big bang, de realiteit vraagt om geleidelijkheid, ruimte voor correcties en aanpassingen, weloverwogen en in een beheerst en beheersbaar proces uitgevoerde stappen. De wereld is te complex om in één stap te veranderen, afhankelijkheden zijn groot. Zorg er daarom voor dat je niet je eigen disruptie wordt.

Samenvattende conclusie: maak keuzes weloverwogen en doordacht en bereid je vervolgens voor op dat wat er kan komen. Kies waar mogelijk en bij voorkeur de weg van geleidelijkheid en zorg voor terugvalscenario's en alternatieven. Kies met mogelijkheden en onmogelijkheden van en consequenties voor leveranciers of opdrachtgevers voor ogen. Accepteer dat er afwijkingen kunnen ontstaan en handel vervolgens op basis van de voorziene alternatieven.

**Provinciale Staten**
In haar vergadering van 23 januari 2026 zijn door de Commissie Leefomgeving (LEO) aandachtspunten gefomuleerd voor de opvolgende concessie. Deze aandachtspunten zien we als geleerde lessen of behoefte aan verbetering. Samengevat betreftfen deze punten:

- Hoe gericht te sturen op het behalen van prestaties?
- Hoe sturen we in de nieuwe concessie op realistische ontwikkelingen?
- Hoe voorkomen we risicovolle en/of niet realiseerbare ontwikkelingen (waarbij nadeel bij de Provincie landt?
- Hoe een openbaar vervoersysteem te ontwerpen dat als basis reisbehoeften van reizigers heeft in plaats van eisen van de concessieverlener of keuzes van de concessiehouder?
- Hoe kunnen we de wensen en behoeften van de reiziger en de niet-reiziger betrekken bij het maken van keuzes ten aanzien van het Limburgse collectief vervoer?
- Hoe mentale toegankelijkheid in de concessie te verankeren?
- Hoe flexibiliteit in de concessie te organiseren, hoe om te gaan met het onvoorzienbare onvoorziene (om in te kunnen spelen op onzekere toekomstige ontwikkelingen)?
- Hoe brengen we een adequate risicoverdeling tussen concessieverlener en -houder tot stand?
- Hoe tussentijds de concessie bij te sturen (evaluaties, benchmarks)?
- Hoe de concessie het meest optimaal te organiseren en te sturen?
- Hoe innovaties te stimuleren en te verankeren in de concessie?

## Bijlage F – resultaten Limburgse Dag van het OV

**Bereikbaarheid**
Op doelstellingsniveau:

- Hogere doelstellingen (bv. brede welvaart, leefbaarheid…) worden direct gelinkt met bereikbaarheid; bedoeld wordt vaak bereikbaarheid van voorzieningen
- Bereikbaarheid heeft sterke links met andere beleidsvelden (bv. ruimte, woningbouw, zorg) → aandacht voor relaties
- Bereikbaarheid direct gekoppeld aan Publieke Mobiliteit → integraal verhaal bereikbaarheid
- Reizen stoppen niet aan de concessiegrens → Aandacht voor grensoverschrijdende bereikbaarheid / samenwerking met overheden buiten de concessie
- OV moet een serieus alternatief voor de auto vormen / aantrekkelijk zijn (links met andere workshops en impliciete doelstelling van meer reizigers in het ov)

Aandachtspunten uitwerking netwerk

- Bieden van basisbereikbaarheid belangrijk (behoefte 'nabijheid') → definitie wat we verstaan onder basisbereikbaarheid en hoe we deze invullen
- Netwerk moet zowel snelle verbindingen als nabijheid bedienen
- Niet iedereen hoeft hetzelfde ov-aanbod te krijgen, maar transparantie keuzes belangrijk → onderbouw de keuzes, die je maakt op het gebied van bereikbaarheid / aanbod
- Betrouwbaarheid belangrijk – onafhankelijk van of flex of volgens dienstregeling

**Betaalbaarheid**
Op doelstellingsniveau

- 2 hoofdrichtingen van 'betaalbaarheid'
- Financiële toegankelijkheid: iedereen, ongeacht financiële achtergrond moet gebruik kunnen maken van het ov
- Geen barrière:  prijs zorgt ervoor dat OV als alternatief wordt gezien / prijs is laag genoeg zodat je niet hoeft na te denken over de prijs alvorens in te stappen
- Meer reizigers in het ov als impliciete en expliciete doelstelling achter veel reacties
- Verwachting dat goedkoper ov tot meer reizigers leidt

Aandachtspunten uitwerking

- Betaalbaarheid is maar één aspect van een rij van factoren, die de aantrekkelijkheid van het ov bepalen
- Weinig toestemming voor gratis ov; meer negatieve dan positieve effecten verwacht, waardoor negatief effect op imago ov verwacht; mobiliteit heeft een waarde, waar de reiziger ook voor mag betalen
- Veel toestemming voor tariefdifferentiatie spits-dal (let op; kleine groep mobiliteitsprofessionals) om spreiding en daarmee beter gebruik netwerk te realiseren
- Weinig toestemming voor tariefdifferentiatie afhankelijk van inkomen;

**Vanzelfsprekend ov**

- Aandacht voor doelgroepen, die de grootste drempels ervaren bij het gebruik van het ov (mensen met een beperking, ouderen, mensen met beperkte digitale vaardigheden, maar ook incidentele reizigers, buitenlandse reizigers etc.)

- Ontwerpen ov-systeem vanuit gebruikersperspectief
- OV-systeem moet ingericht worden voor de kwetsbare reizigers, niet voor de gemiddelde reiziger
- Aandacht voor de behoeften van deze reizigers (bv. zekerheid, eenvoud, veiligheid…) en vertaling naar eisen (inrichting systeem als geheel, toegankelijkheid…)
- Aandacht voor grensoverschrijdend reizen, dat extra complex is
- Brede kijk op toegankelijkheid (fysiek, digitaal, financieel, geografisch, sociaal) voor alle onderwerpen (materieel, netwerk/systeem, reisinformatie, betalen…)
- Eenvoud en structuur in netwerk belangrijk
- Aandacht voor de kennis, die nodig is om gebruik te maken van het ov en hoe je deze bij de reizigers krijgt
- Digitalisering moet in de dienst staan van eenvoud en niet leiden tot uitsluiting
- Relatie met bereikbaarheid: aanbod dat beter aansluit op vraag (bv. verschil dal en spits); maar ook bereikbaarheid van het systeem (bv. P+R's, bereikbaarheid stations…); vervoer in de avond en nacht;
- Relatie met betaalbaarheid (prijs als drempel voor gebruik)

**Omgaan met onzekerheid**
Algemeen:

- Aandacht voor wendbaarheid – ruimte laten in de concessie om wendbaar op veranderingen te reageren; wendbaarheid verankeren;
- Afspraken over risicoverdeling

Ontwikkelruimte zal nodig zijn:

- Procesafspraken verankeren
- Doelen verankeren & proces/toets van haalbaarheid van voorstellen
- Innovatie mogelijk maken door passende afspraken/budgetten; aandacht voor hoe gewenste groei gerealiseerd kan worden;
- Vaste cycli vs. adaptieve aanpassingen

Overig:

- Duidelijke afspraken met mede-opdrachtgevers / buitenlandse partners
- Relatie met partnerschap: ambities en verantwoordelijkheden van bv. gemeenten integreren
- Aandacht voor acceptatie van verandering van reizigers en personeel

**Publieke Mobiliteit**

- Publieke Mobiliteit heeft draagvlak en men ziet toegevoegde waarde voor de reiziger
- Toegevoegde waarde ligt in verbetering bereikbaarheid en leefbaarheid door bestaande en nieuwe vormen van mobiliteit beter te laten samenwerken
- Randvoorwaarden gelijk aan randvoorwaarden ov: betrouwbaarheid, toegankelijkheid, veiligheid
- Doel: voor de reiziger voelt het als één systeem; dit vraagt een mobiliteitscentrale onder overheidsregie
- Aandacht voor rol NS in Publieke Mobiliteit
- Aandacht voor relatie met Wet Personenvervoer en mogelijke beperkingen daar
- Aandacht voor integratie vrijwilligersvervoer in Publieke Mobiliteit

- Publieke Mobiliteit grensoverschrijdend nog complexer; eventueel ontwikkelopgave

**Partnerschap**

- Ga verder in gesprek met stakeholders zoals buitenlandse partijen, Omnibuzz en ROL, maar ook partijen als zorgsector en onderwijs
- Werk samen in co-creatie; niet alleen bij de ontwikkeling van de nieuwe concessie, maar juist ook daarna. Maak de opgave visueel (vormgevingstechnisch) inzichtelijk
- Heb oog voor vanzelfsprekend OV, en voor de positie van vrijwilligersvervoer. Ook vrijwilligers willen meedenken over publieke mobiliteit
- Maak vooraf heldere afspraken over (intensivering van) grensoverschrijdende samenwerking en data-beheer
- Trek samen met gemeenten op om OV een integraal onderdeel te laten zijn van stedelijke mobiliteit

Onderwerpen die daarnaast benoemd zijn:

- Besteed voldoende aandacht aan knooppunten en hubs
- Leg duidelijk de relatie met Limburg Centraal
- Geef klantervaringen een plek

## Bijlage G – Begrippenlijst

| Begrip | Beschrijving |
|---|---|
| A-, B- en C-lijnen | Vaak gebruikte categorisering voor buslijnen. A-lijnen zijn de sterke verbindingen met veel reizigers, B-lijnen zijn de lijnen in het middensegment, C-lijnen zijn de lijnen met beperkte reizigersvraag |
| Concessie | Het voor een bepaalde periode verlenen van een uniek recht (monopolie) aan een partij om –bijvoorbeeld- openbaar vervoer te exploiteren |
| Derdenbetalingen | Betaling (aan in dit geval openbaar vervoer) door een andere partij dan de concessiehouder of de concessieverlener. Voorbeeld: Gastvrij Limburg (gratis openbaar vervoer voor verblijfstoeristen dat via gemeenten wordt gefinancierd) |
| First/last mile-oplossingen | Mobiliteitsoplossingen die het voor reizigers eenvoudiger maken om een halte of een treinstation te bereiken (first-mile) of vanaf een halte of station naar hun eindbestemming te reizen (last-mile). |
| Inbesteding | Het verlenen van een concessie aan een eigen openbaar vervoerbedrijf (zoals in de Vervoerregio Amsterdam en Metropoolregio Den Haag-Rotterdam gebeurt) |
| KiM | Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid; zelfstandig (kennis)instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dat zich richt op mobiliteitsbeleid |
| Lijnvoering | De route die een bus of trein rijdt |
| Melvin | Applicatie waarin wegbeheerders wegomleidingen en stremmingen kunnen aangeven. Via regioregie en met behulp van de informatie uit de applicatie kunnen omleidingen en stremmingen op elkaar worden afgestemd |
| Mobiliteitsladder | Denkkader dat mobiliteit ordent op basis van afstand en gebruik. Uitgangspunt is dat voor elke afstand en gebruikssituatie een meest passende vervoeroplossing bestaat |
| Mobiliteitssysteem | Het geheel aan mobiliteitsoplossingen dat beschikbaar is. Naast de deelverzameling vervoerssysteem betreft dit onder andere (deel)fiets, (deel- of huur)auto, veerponten, (inter)nationale treinverbindingen en luchtvaartverbindingen |
| Open toegang (spoorwegen) | Het principe waarbij spoorwegondernemingen altijd voor eigen rekening en risico spoordiensten mogen starten. Daarbij is ook een inbreuk op een onder een concessie verleende spoordienst geoorloofd (beperking van het unieke recht van een concessie) |
| OV-systeem | Openbaar vervoer-systeem; het geheel aan openbaar vervoer (in dit geval in de Provincie Limburg) |
| Publieke Mobiliteit | Publieke mobiliteit brengt verschillende vormen van vervoer samen. Het gaat in eerste instantie om het doelgroepenvervoer (bijvoorbeeld voor ouderen of mensen met een beperking) en openbaar vervoer, maar er zijn ook kansen voor bijvoorbeeld deelmobiliteit en vrijwilligersvervoer. Waar de verschillende vervoersystemen nu nog onafhankelijk van elkaar zijn georganiseerd, is Publieke Mobiliteit de koepel waaronder meer integratie en samenwerking plaats vindt. |
| Risico-appreciatie | De mate waarin een partij bepaalde risico's ziet en duidt en het gewicht waarmee een partij risico's mee laat wegen in te maken inhoudelijke of beleidskeuzes |
| Studenten OV-kaart, SOV | De Studenten OV-kaart (vaak afgekort tot SOV) is een grootgebruikcontract dat het ministerie van OC&W heeft afgesloten met de Nederlandse openbaar vervoerbedrijven. Studenten en scholieren die aan de voorwaarden voldoen, krijgen de SOV-kaart en kunnen daarmee gebruik maken van het openbaar vervoer. Als opdrachtgever voor het openbaar vervoer heeft de Provincie geen |

| | |
|---|---|
| | betrokkenheid bij de afspraken (of de verdeling van de opbrengsten) uit de SOV. Dit begrip komt ook voor als SRP (StudentenReis-Product). |
| Vervoerssysteem | Het geheel aan collectief-vervoerssystemen dat voor een reiziger beschikbaar is. In Limburg: bus, trein, buurtbus, wensbus, Omnibuzz |
| Voorzieningenniveau | Het aanbod aan openbaar vervoervoorzieningen aan de reiziger, bestaand uit verbindingen (of bestemmingen), aantal ritten per uur en de uren van de dag waarbinnen bus en/of trein rijden |
| (i)VRI, KAR | VRI: verkeersregelinstallatie<br>IVRI: intelligente verkeersregelinstallatie. Met iVRI kan aan specifieke doelgroepen voorrang, vaker groen of langer groen worden gegeven<br>KAR: Korte AfstandsRadio. Systeem waarmee in Limburg bussen en hulpdiensten voorrang krijgen bij verkeersregelinstallaties |

Voor Provincie Limburg

# Onderzoek naar de haalbaarheid van een provinciaal openbaarvervoerbedrijf van de Provincie Limburg

Auteurs:

- Didier van de Velde (inno-V)
- Marc Gorter (KCW)
- Wilko Mol (zelfstandig adviseur)

Versie 1 oktober 2026 (FINAAL)

Inhoudsopgave

**1 Bestuurlijke samenvatting ..... 3**

**2 De opdracht ..... 5**

**3 Onderzoeksaanpak ..... 6**

3.1 Het afwegingskader in de DOVA-studie ..... 6
3.2 Het afwegingskader van het Limburgse SiS 4.0 ..... 11

**4 Probleemanalyse: eerste verkenning ..... 16**

**5 Concretisering van scenario's/varianten van inbesteding ..... 18**

5.1 Te onderzoeken scenario's ..... 18
5.2 Te onderzoeken geconcretiseerde varianten ..... 20

**6 Analyse van de varianten ..... 23**

6.1 Referentievariant: de huidige aanbestedingssystematiek ..... 23
6.2 Variant: Sturing ov en marktbewerking door de Provincie (OV-bureau) ..... 25
6.2.1 Voorwaarden ..... 25
6.2.2 Evaluatie ..... 28
6.3 Variant: Provinciaal assetbedrijf ..... 29
6.3.1 Voorwaarden ..... 30
6.3.2 Evaluatie ..... 34
6.4 Combinatievariant: provinciale sturing/marktbewerking en assets ..... 35
6.5 Variant: Volledig provinciaal openbaarvervoerbedrijf ..... 36
6.5.1 Voorwaarden ..... 36
6.5.2 Evaluatie ..... 44
6.6 Samenvattende evaluatie ..... 46

# 1 Bestuurlijke samenvatting

Motie 3320 van Provinciale Staten (26 juni 2026) roept op tot een verkenning van de mogelijkheden naar de oprichting van een provinciaal openbaarvervoerbedrijf, in lijn met de recente wijziging van de Wet Personenvervoer 2000 waardoor voor provincies de mogelijkheid is ontstaan om, onder bepaalde juridische voorwaarden, naast aanbesteding, gebruik te maken van inbesteden bij de organisatie van het openbaar vervoer.

Naar aanleiding van deze wetswijziging heeft DOVA onlangs een studie naar de algemene afweging rond inbesteden door inno-V laten uitvoeren ("Studie Inbesteding Openbaar Vervoer"). Daarin zijn een handreiking en afwegingskader ontwikkeld om decentrale overheden te helpen bij hun overwegingen om te komen tot een keuze over het al dan niet inbesteden van openbaar vervoer. Dit onderzoek neemt dat afwegingskader als uitgangspunt. Aanvullend wordt er gekeken naar de notitie 'Sturing in Samenwerking (SiS 4.0)', zoals vastgesteld door Provinciale Staten op 19 juni 2026.

Het afwegingskader begint met het stellen van de 'waarom'-vraag (probleemanalyse), als basis voor het kunnen formuleren en afwegen van varianten van inbesteding. Een probleemanalyse heeft aan provinciale kant echter nog niet plaatsgevonden. Ook zijn er bij de tot op heden gehouden concessie-evaluaties geen fundamentele problemen bij het functioneren van de huidige concessie naar boven gekomen. Dit laat onverlet dat een diepgaandere probleemanalyse redenen voor doorontwikkeling van de huidige wijze van aanbesteden en/of de concessieovereenkomst zou kunnen opleveren, of aanleiding zou kunnen geven voor het overwegen van verdere aanpassingen, waaronder inbesteding. Echter, door het ontbreken van een antwoord op de 'waarom'-vraag kan op dit moment het afwegingskader dat voor de DOVA-studie is ontwikkeld, nog niet ten volle worden doorlopen.

De Motie benoemt een aantal redenen om inbesteding te overwegen (waaronder optimaliteit van de dienstverlening, sturingsmogelijkheden, aanwending van financiële exploitatieresultaten, en continuïteit van de dienstverlening) en formuleert daarbij een drietal te onderzoeken varianten. Deze in de Motie genoemde varianten zijn in het kader van dit onderzoek, en in de geest van de Motie, vertaald naar drie hoofdvarianten die ten behoeve van verdere mening- en besluitvorming hier doorlopen worden aan de hand van het afwegingskader (zoals opgenomen in de "Studie Inbesteding Openbaar Vervoer"). Deze drie hoofdvarianten verschillen substantieel van elkaar op voor de discussie over inbesteding relevante aspecten. Hiermee kunnen verschillen in effecten zichtbaar worden gemaakt.

Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is het inzichtelijker maken van de haalbaarheid van een provinciaal openbaarvervoerbedrijf voor de Provincie Limburg (danwel een andere variant), rekening houdend met juridische, organisatorische en financiële aspecten, en met inzichten in voor- en nadelen, risico's, randvoorwaarden en mogelijke effecten van deze verschillende varianten. Andere beoordelingsaspecten, die betrekking hebben op budgettaire en inhoudelijke keuzes (bijvoorbeeld ten aanzien van het voorzieningenniveau), en niet afhankelijk van een keuze voor aan- of inbesteding, zijn buiten beschouwing gelaten.

De drie onderzochte varianten van 1) een provinciaal OV-bureau, 2) een provinciaal assetbedrijf en 3) een volledig provinciaal vervoerbedrijf zijn in principe alle drie haalbaar (net zoals het uiteraard ook mogelijk is om het huidige aanbesteden niet, marginaal of substantieel aan te passen terwijl ontwikkeling en exploitatie van het ov bij een commerciële vervoerder blijft). De analyse laat zien dat een volledig provinciaal vervoersbedrijf (pvb) alleen in een best-case-scenario haalbaar lijkt te zijn. Wensdenken of een onderschatting van de complexiteit moet worden vermeden. Het is in die zin zeer de vraag of het realistisch is dat een traject om te komen tot inbesteding aan een pvb binnen de resterende circa vijf jaar tot start van de nieuwe concessie mogelijk is. Voor het overige onderscheiden de varianten zich zowel qua mogelijke resultaten alsook qua risico's en benodigde tijdsbestekken aanzienlijk. Hieronder volgen enkele hoofdpunten uit de gevoerde analyse voor de drie onderzochte varianten:

- Met name de variant “Provinciaal vervoerbedrijf” (pvb) vergt aanzienlijke organisatorische veranderingen en meerdere jaren voor voorbereiding van de oprichting en verdere opbouw van het bedrijf, onderhandelingen met Arriva over eventueel over te nemen assets (naast het personeel en de assets waarvoor sowieso al een overnameregeling geldt) en het verwerven van expertise en hard- en software die niet van Arriva kan worden overgenomen. Ook de eigen organisatie van de provincie zou verder ontwikkeld moeten worden om de aandeelhoudersrol en de rol als besteller t.o.v. het pvb adequaat te vervullen. Dit aansturingsaspect dient niet onderschat en vóór een eventueel besluit tot oprichting van een pvb nader geëvalueerd te worden. Met het volledige personeelsbestand en de assets in het eigen vervoerbedrijf nemen voor de provincie de financiële risico’s (kostenontwikkeling, waarde van assets enz.) sterk toe. Voor deze variant spreekt dat meer directe sturing kan plaatsvinden op kwaliteit, tarieven, duurzaamheid, sociale veiligheid en bereikbaarheid. Voorwaarde hiervoor is dat zowel de aansturing door de eigen provinciale organisatie als de (resulterende) bedrijfsorganisatie van het pvb gericht zijn op realisering van deze doelen. Dit is ook een vereiste om efficiëntie in de productie van de ov-diensten ook op de langere termijn te garanderen. Van groot belang bij deze variant is verder dat er weinig terugvalopties zijn mocht het oprichten van een pvb niet slagen of niet tijdig gereed zijn. De enige uitweg is het afsluiten van een tijdelijke noodconcessie met de huidige vervoerder (of een andere vervoerder), wat veel geld zal vergen.
- De variant “Provinciaal assetbedrijf” (pab) betekent met name financiering en eigendom van voertuigen, zonder dat uitvoerend personeel (buschauffeurs, machinisten, onderhoudspersoneel, enz.) binnen het provinciaal bedrijf wordt aangenomen. Deze variant kent daarom beduidend minder risico’s dan de variant van het volledige pvb, vooral wat risico’s op nadelige kostenontwikkeling betreft. Eigendom biedt vergelijkbare voordelen als al in de concessieovereenkomst bestaande overnameregeling – met name het creëren van een gelijk speelveld voor bieders in aanbestedingen en het vermijden van restwaarderisico’s. Verder leidt het eigendom aan assets tot verschillende voor- en nadelen. In bepaalde gevallen zal eigendom zinvol zijn. Een voorbeeld zijn stallingen die ofwel gezien hun strategische locatie ofwel door stroomnetcongestie beter in het bezit van de Provincie komen. Ook kan het ter beschikking stellen van assets door de provincie aan het vervoerbedrijf de marktspanning in de aanbesteding van de concessie vergroten. Als asseteigendom beperkt wordt tot waar dat echt nodig is vanwege strategische locaties danwel netcongestie van het stroomnet, zal het oprichten van een ‘volledig’ assetbedrijf vermoedelijk achterwege kunnen blijven en zal zulk vastgoed (dus zonder voertuigen) waarschijnlijk binnen de bestaande provinciale organisatie kunnen worden beheerd. Financiering door de Provincie biedt overigens mogelijk wel kostenvoordelen bij de aanschaf van voertuigmaterieel en andere assets, nader onderzoek hierop is noodzakelijk om rekening te kunnen houden met concrete gevallen. Ook is provinciale financiering aan te bevelen, een belangrijke rol voor de vervoerder bij investeringen te laten, dit gezien de grotere ervaring met aanschafprocessen die vervoersbedrijven tegenover een enkele provincie hebben. Asseteigendom levert echter geen directe invloed op het ov-aanbod op.
- De variant “OV-bureau” lijkt het meest in lijn met de overwegingen die de Motie heeft meegegeven, met als belangrijk doel meer regie en sturingsmogelijkheden. Dit in de Motie genoemde doel kan met een OV-bureau bereikt worden met aanzienlijk minder risico’s voor de Provincie dan in de variant ‘pvb’ door 1) opbrengstverantwoordelijkheid zelf (geheel of gedeeltelijk) te dragen en 2) een sterkere aansturing van het ov via het OV-bureau te realiseren (analoog aan het model van het OV-bureau Groningen-Drenthe). Wel zal zowel de financiële positie als de begroting ruimte moeten bieden om mee te bewegen met mee- en tegenvallers in de opbrengsten (en/of de bereidheid moeten bestaan om in geval van tegenvallers keuzes te maken in het beperken van het ov-aanbod). Het OV-bureau kan ‘light’ beginnen als een provinciale afdeling. Indien mogelijk zou dit uit kunnen groeien tot een gezamenlijke gemeenschappelijke regeling met Omnibuzz om zo de integratie van verschillende vormen van publieke mobiliteit te bevorderen.

# 2 De opdracht

Met de inwerkingtreding van de Wet provinciale inbesteding vervoerconcessies, die de Wet Personenvervoer 2000 wijzigt, is voor provincies de mogelijkheid ontstaan om, naast aanbesteding, gebruik te maken van inbesteden bij de organisatie van openbaar vervoer. Daarmee is onder voorwaarden ook de mogelijkheid ontstaan om te komen tot een provinciaal openbaarvervoerbedrijf, binnen de eisen en voorwaarden uit onder meer de Wet personenvervoer 2000 en de Europese wetgeving (Verordening 1370/2007).

De Provincie Limburg wil inzicht verkrijgen in de mogelijkheden die deze wettelijke ruimte biedt voor de Limburgse context. Motie 3320 van Provinciale Staten ("Motie Onderzoek naar de oprichting van een provinciaal openbaarvervoerbedrijf Limburg" van 26 juni 2026) roept hiertoe op. Het doel van deze opdracht is het inzichtelijk maken van de haalbaarheid van een provinciaal openbaarvervoerbedrijf voor de Provincie Limburg op de in de motie uitgevraagde punten. Daarbij vraagt de Motie om volgende scenario's te onderzoeken:

- Een volledig provinciaal openbaarvervoerbedrijf;
- Een provinciale deelneming in een vervoersbedrijf;
- Een publiek-private samenwerkingsvariant (PPS).

Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te geven in de voor- en nadelen, risico's, randvoorwaarden en effecten van deze varianten. Het betrekt daarbij juridische, financiële, organisatorische, personele en operationele aspecten. Waar mogelijk probeert deze studie ook om per aspect mogelijke implicaties van de verschillende varianten in beeld te brengen. De Motie toont interesse in zaken zoals bereikbaarheid, reizigerstevredenheid, duurzaamheid, arbeidsvoorwaarden en provinciale financiën. De inhoudelijke uitwerking van deze aspecten en de te bieden openbaar vervoerkwaliteit aan reizigers wordt meer bepaald door keuzes op het gebied van budget en beleid en minder op basis van een keuze voor aan- of inbesteden. Indicatief en ter illustratie biedt de studie waar mogelijk een inschatting. De inhoudelijke uitwerking van deze aspecten en de te bieden openbaar vervoerkwaliteit aan reizigers wordt meer bepaald door keuzes op het gebied van budget en beleid en minder op basis van een keuze voor aan- of inbesteden. Indicatief en ter illustratie biedt de studie waar mogelijk een inschatting. Waar goed onderbouwde inschattingen niet mogelijk of slechts beperkt mogelijk zijn, beperkt de studie zich tot beargumenteerde indicaties op hoofdlijnen.

# 3 Onderzoeksaanpak

Naar aanleiding van de hierboven genoemde wijziging van de Wp2000 heeft DOVA onlangs een studie naar de algemene afweging rond inbesteden door inno-V laten uitvoeren ("Studie Inbesteding Openbaar Vervoer"). In die studie zijn een handreiking en afwegingskader ontwikkeld om decentrale overheden te helpen bij hun overwegingen om te komen tot een keuze over het al dan niet inbesteden van openbaar vervoer.

Op aanvraag van de Provincie Limburg zal de in de DOVA-studie ontwikkelde methodologie hier als uitgangspunt worden gebruikt voor de verdere uitwerking en analyse van de scenario's voor de Provincie Limburg. Deze methode wordt in sectie 3.1 samengevat.

In sectie 3.2 wordt ingegaan op de in het kader van dit onderzoek relevante notitie 'Sturing in Samenwerking (SiS 4.0)', zoals vastgesteld door Provinciale Staten op 19 juni 2026. Dat document bevat een afwegingskader voor het bepalen van het publieke en provinciale belang en voor rol- en instrumentkeuze bij de uitvoering van beleidskaders. Het doorlopen van alle eisen uit SiS 4.0 behoort echter niet tot dit onderzoek, mede gelet op het feit dat dit onderzoek nog met variantenverkenning bezig is.

## 3.1 Het afwegingskader in de DOVA-studie

'Zuivere' voorbeelden van inbesteding lijken weinig toelichting te behoeven: de ov-autoriteit verleent onderhands een concessie aan de eigen vervoerder. Echter, de DOVA-studie laat uit internationale en nationale voorbeelden zien dat 'inbesteding' meer kan inhouden dan alleen 'zuivere' inbesteding. In plaats van het geheel in overheidshanden nemen van de gehele productieketen (zuivere inbesteding) zijn er veel voorbeelden van varianten waarbij delen van die productieketen in overheidshanden zijn genomen of gebracht. Daar liggen bijvoorbeeld overwegingen aan ten grondslag op het gebied van taak- en/of risicoverdeling, keuzes ten aanzien van het eigendom van assets en overwegingen om juist wel of juist niet (delen van de productieketen) aan te besteden.

'Aanbesteding/Inbesteding' is dus geen 'zwart/wit'-afweging. Er bestaan veel zinvolle hybride vormen tussen 'zuiver aanbesteden' en 'zuiver inbesteden'. De DOVA-studie en de daarin ontwikkelde methodologie schenken veel aandacht aan zulke hybride varianten en laten zien dat verschillende varianten op zich mogelijk zijn, voor zover ze coherent ingevoerd worden. Dit resulteert in een visueel uitgewerkt afwegingskader, bedoeld om ov-autoriteiten te helpen en te leiden door kernvragen, die zij zich moeten stellen om tot de voor hen beste keuze van concessieverlening te komen. Zo functioneert dit afwegingskader als raamwerk om aanbesteding, inbesteding en hybride vormen te overzien en te beoordelen, aan de hand van een analyse van eigen doelen, problemen en uitdagingen, om te komen tot een passende aanpak voor de eigen situatie.

Dit raamwerk wordt hieronder summier gepresenteerd en zal verder in deze studie gevolgd worden. Het doorlopen van het afwegingskader begint met het maken van een objectieve analyse van de situatie om de oorzaak van eventueel bestaande problemen of verwachte uitdagingen te verkennen. Aanbevolen wordt om daarbij tenminste volgende thema's de revue te laten passeren en bij elk thema de oorzaak van eventueel bestaande problemen of verwachte uitdagingen te verkennen:

- Marktspanning en biedingen
- Kosten en opbrengsten voor de overheid
- Investeringen en financiering
- Sturing en flexibiliteit
- Aanbod en kwaliteit
- Maatschappelijke doelen

Deze lijst thema's kan waar nodig worden uitgebreid met aanvullende lokaal ervaren problematiek.

Als uit deze analyse blijkt dat oplossingen alleen zijn te realiseren door een aanpassing van de bestaande aanbestedingssystematiek, is het advies om te beginnen met een evaluatie van een palet aan (hybride) oplossingen, die afzonderlijk en in gepaste combinatie met elkaar ingevoerd zouden kunnen worden. Dat de 'zuivere' vorm van inbesteding in deze eerste stap nog niet in overweging is, is gebaseerd op de analyse dat invoering daarvan complexer, kostbaarder en tijdrovender zal zijn dan minder ingrijpende aanpassingen. Uitvoering van zowel in- als aanbesteding (of hybride varianten) is immers geen doel op zich, maar een middel om tot verwerving van een contract te komen. Het ligt daarbij voor de hand om te kiezen voor de best bij vraag- en probleemstelling passende methodiek die ook het meest efficiënt valt te realiseren. Daarbij is ook van belang om te zoeken naar keuzes en oplossingen die het meeste (of het beste) maatwerk bieden.

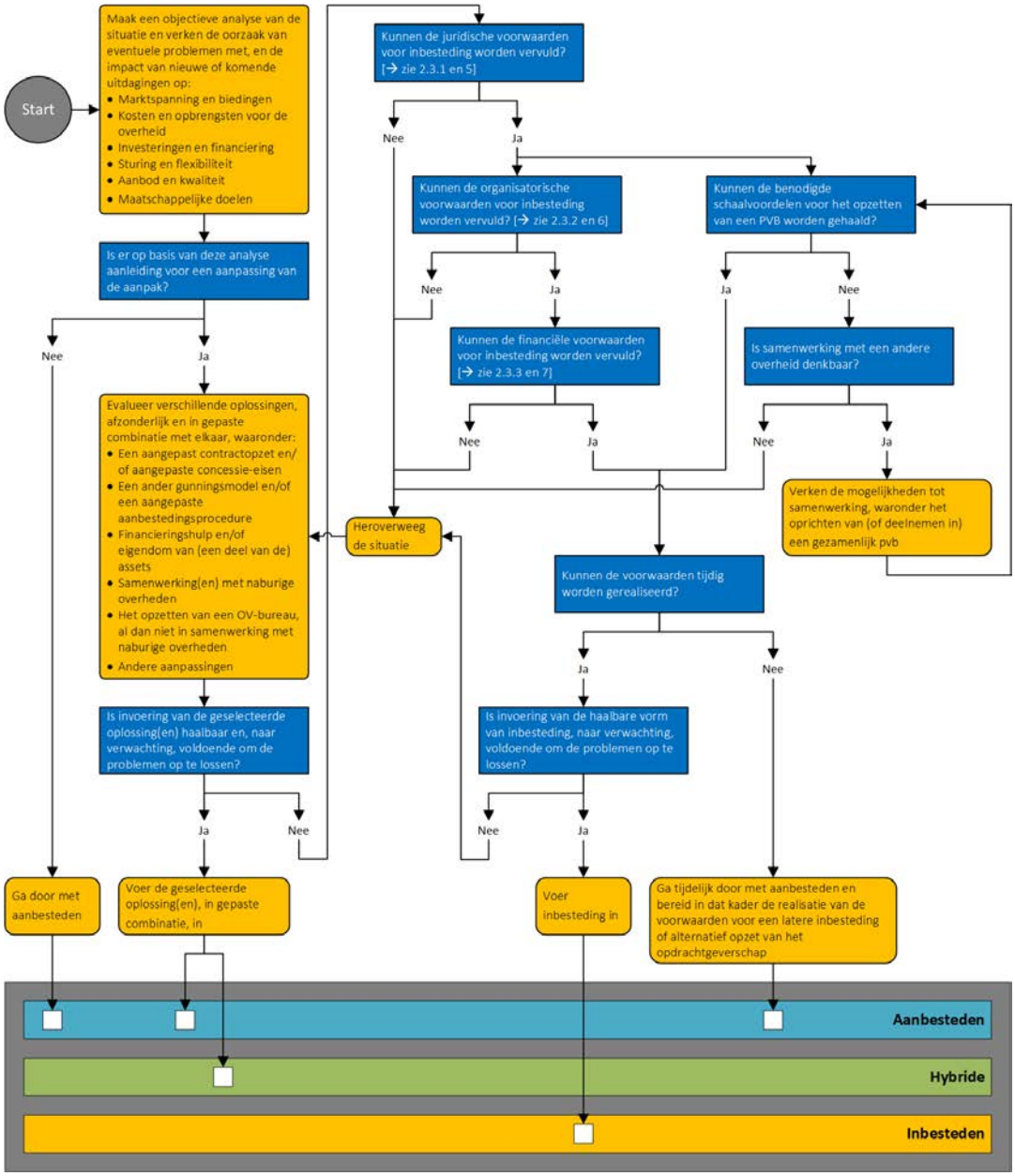
Bij het palet aan (hybride) oplossingen passen onder andere:

- Een aangepast contractopzet en/of aangepaste concessie-eisen;
- Een ander gunningsmodel en/of een aangepaste aanbestedingsprocedure;
- Financieringshulp en/of eigendom van (een deel van de) assets door de ov-autoriteit;
- Samenwerking(en) van de ov-autoriteit met naburige overheden;
- Het opzetten van een OV-bureau, al dan niet in samenwerking met naburige overheden;
- Andere aanpassingen.

Het is hierbij belangrijk om deze opties in samenhang te beschouwen. Het samenstellen van opties vraagt dat men een brede kijk neemt op een aantal aspecten, met aandacht voor beleidsdoelstelling, verschillen in uitgangssituaties (betrokken modaliteiten, vraagpotentieel in het betreffende gebied, lopende concessietermijnen, capaciteit en expertise van overheidsorganisaties en vervoerders), en met aandacht voor de nationale en internationale context en ontwikkelingen. Het kan zijn dat een bepaalde combinatie geschikter is voor, bijvoorbeeld, een stedelijker of juist ruraler gebied, of eerder voor treindiensten dan voor busdiensten, enz. Dit betekent dat er redenen kunnen zijn voor het invoeren van gedifferentieerde oplossingen over het gebied van de Provincie.

Op bovenstaande probleemanalyse en formulering van opties dient een analyse te volgen van de mate waarin de verschillende oplossingen naar verwachting voldoende werkzaam zullen kunnen zijn om de geconstateerde problemen en uitdagingen het hoofd te bieden. Daarbij hoort ook een verkenning van hun daadwerkelijke politieke en praktische haalbaarheid. Deze voorgaande stappen zijn weergegeven in het linker gedeelte van het in de DOVA-studie ontwikkelde afwegingskader (zie sectie 3.1).

Als de geselecteerde oplossing(en) onvoldoende werkzaam of niet haalbaar blijken te zijn, stelt het afwegingskader voor om door te gaan met een nadere analyse van de inbestedingsoptie. Dit is weergegeven in het rechter gedeelte van het afwegingskader (zie sectie3.1). Aan de orde is dan het toetsen of aan juridische, organisatorische en financiële vereisten voor inbesteding kan worden voldaan. Hierbij moet ook aandacht worden besteed aan het bereiken van voldoende schaalvoordelen voor het kunnen opzetten van een efficiënt opererend provinciaal vervoerbedrijf, eventueel in samenwerking met andere ov-autoriteiten.




Bij het doorlopen van het afwegingskader en het beantwoorden van de daarin opgenomen vragen dient in elk geval rekening te worden gehouden met de volgende aandachtspunten:

Juridische vereisten bij inbesteding:

- Fundamenteel is inbesteding zowel in de Europese en nu ook in de Nederlandse juridische kaders toegestaan. Echter, voor gunningen van concessies die onder het toepassingsgebied van de Europese Verordening 1370/2007 vallen geldt, dat inbesteding aan de voorwaarden van de Verordening moet voldoen. Zonder hier in de details te treden, het gaat er in eerste instantie om dat de betreffende ov-autoriteit zeggenschap op het overheidsbedrijf moet kunnen uitoefenen 'net als over haar eigen diensten'. Het overheidsbedrijf zal verder ruimtelijk beperkt moeten worden tot het gebied van de ov-autoriteit waarvoor zij de onderhandse concessie heeft gekregen. Het overheidsbedrijf mag verder een deel (maar niet het merendeel) van haar diensten onderuitbesteden aan andere vervoerders (dit zal dan aanbesteed moeten worden). Een openbaar vervoerbedrijf dat op basis van een inbestede concessie openbaar vervoer verricht, heeft zelf een aanbestedingsplicht voor al haar assets en diensten (overeenkomstig de Europese regelgeving voor aanbestedingen).
- Er zal ook rekening moeten worden gehouden met een aantal in Nederland geldende regels (Wet personenvervoer 2000, de Aanbestedingswet 2012, het markttoezicht door

de ACM, eisen aan het oprichten van publieke bedrijven op zich, en eisen aan vervoerbedrijven in het bijzonder, waaronder vergunningseisen voor het zijn en leiden van een vervoerbedrijf en regels in het kader van concessieovergang (personeelsovername, cao, enz.).
- In het geval van spoordiensten zal er ook rekening moeten worden gehouden met meerdere aanvullende bepalingen: de Spoorwegwet en/of de Wet lokaal spoor; specifieke vereisten ten aanzien van een treinbedrijf vanuit onder meer ILT en ProRail (waaronder regels ten aanzien van bedrijfsvergunning rail, veiligheidscertificaat, toegang tot het spoor, etc.); en de mogelijkheden en consequenties van de Europese wetgeving (4e Spoorwegpakket, en Verordening 2026/1184 inzake het gebruik van spoorweginfrastructuurcapaciteit) betreffende diensten die in 'open toegang' (eigen initiatief) zouden kunnen worden aangeboden door commerciële partijen.
- Tenslotte dient ook rekening te worden gehouden met provinciale regels resulterend uit de Provinciewet en de in dat kader vastgestelde provinciale beleidskeuzes over 'verbonden partijen' (in de Provincie Limburg is dat het SiS 4.0).

Organisatorische vereisten bij inbesteding:

- Aan de kant van de provincie begint inbesteding met het opstellen van concrete, politiek gevalideerde doelen, om richting te geven aan het proces en verdere onenigheid en problemen te voorkomen.
- De rollen van 'de overheid als eigenaar' dienen op gepaste wijze gescheiden te zijn van die van 'de overheid als opdrachtgever'.
- De provincie moet over het nodige personeel en expertise beschikken om haar taken van beleidsvorming, via concessieverlening tot monitoring naar behoren te kunnen uitvoeren. De benodigde omvang van deze formatie zal afhankelijk zijn van meerdere factoren, waaronder de omvang van de taken die naar de overheid overgaan en de gekozen vorm van inbesteding.
- Voor de oprichting van een eigen pvb ligt overname van assets (treinen, bussen, opstelterreinen/stallingen, laadinstallaties, werkplaatsen, e.d.) en personeel (chauffeurs, monteurs, leidend personeel) van de commerciële vervoerder die voorheen de aanbestede concessies uitvoerde voor de hand. Dit zal overigens niet altijd mogelijk zijn of makkelijk gaan, noch zal dat per definitie voldoende zijn.
- Zeer belangrijk bij inbesteding is dat de relatie overheid-vervoerder (langdurig, op samenwerking gebaseerd) en de bedrijfsdoelen (continuïteit voor de lange termijn i.p.v. winstmaximalisatie op de korte termijn) veranderen. Hiervoor is het belangrijk om ov-managers voor het pvb aan te kunnen trekken met de 'juiste' instelling en omgang met de opdrachtgevende ov-autoriteit, vakbonden en personeel, reizigersorganisaties en publieke opinie enz. Ook kan het aantrekken van voldoende technische experts een uitdaging voor het op te richten pvb worden.
- Verder zal veel aandacht moeten worden besteed aan het benodigde zeer complexe IT-landschap. Te verwachten is, dat dit niet van commerciële vervoerders overgenomen kan worden.
- Daarnaast dient nog deelname in een aantal landelijke sectorstructuren te worden geregeld (9292ov, Translink), cao's enz.
- In relatie tot bovenstaande functies zal ook een gepaste minimale omvang bereikt moeten kunnen worden om een efficiënte productie te kunnen realiseren. Wat dit is, is zeer situationeel afhankelijk. Dit betekent dat, afhankelijk van de situatie, eventueel aan samenwerking met andere provincies gedacht zal moeten worden, wat een extra laag complexiteit toevoegt.

Financiële vereisten bij inbesteding:

- Het opzetten van een pvb vergt aanzienlijke opstartkosten en in een eigen pvb wordt kapitaal gebonden. Substantiële financiële investeringen zullen nodig zijn (bussen, stallingen, laadinstallaties, treinen, onderhoudslocaties, e.d.) voordat men de exploitatie van een concessie kan starten. Een belangrijk inzicht hierbij is dat investeringen in voertuigen, stallingen enz. niet principieel meerkosten veroorzaken, maar slechts een verandering in de wijze van financieren: direct i.p.v. via concessievergoedingen aan een commerciële vervoerder. Toch zal de precieze uitkomst

afhankelijk zijn van specifieke omstandigheden, zoals de kwaliteit van de governance van het pvb, de vakbekwaamheid van de experts in het pvb bij het aanbesteden en financieren van assets, de financiële rating van de ov-autoriteit, de haalbare schaalvoordelen enz.

- Of inbesteding uiteindelijk tot wijziging van exploitatiekosten gaat leiden (hoger of lager) zal afhankelijk zijn van vele invloeden (hoe scherp de vorige concessie geprijsd was, hoe succesvol de provincie gaat zijn bij het opzetten van een efficiënt eigen pvb, of de gewenste langetermijnsamenwerking tussen overheid en pvb zo gaat functioneren als gedacht, m.n. ook qua kostenbeheersing op de lange termijn, enz.). O.b.v. logische overwegingen en internationale ervaringen moet rekening worden gehouden met hogere kosten door het ontbreken van prijsdruk, die waarschijnlijk niet door de geringere rendementseis van een overheidsbedrijf zullen worden gecompenseerd. De mate waarin dit kostenverhogend effect zal optreden zal echter afhankelijk zijn van de kwaliteit van de permanente en actieve sturing door de verantwoordelijke portefeuillehouder en ambtenaren bij de provincie en de kwaliteit van de governance in de relatie met het pvb en binnen het pvb. Hier zit meteen ook één van de grootste uitdagingen van inbesteding.
- De invloed van de wijze van gunning op de reizigersinkomsten zal geringer zijn, of dan indirect in zoverre als de wijze van gunning een effect heeft. Ook hier hangt het effect van de omstandigheden van het concrete geval af, m.n. van hoe succesvol de provincie en het pvb zullen zijn bij het realiseren van hun ambities qua klantgerichtheid, betrouwbaarheid en kwaliteit van het geleverde ov-aanbod en marktbewerking in vergelijking met hoe succesvol een marktpartij hierin zal zijn.
- Dit betekent dat de provincie bij inbesteding in ieder geval hogere risico's zal moeten dragen dan bij aanbesteding, qua kosten en opbrengsten en via haar positie als eigenaar. De voorspelbaarheid van het voor het ov noodzakelijke budget neemt daardoor af. De provincie moet dan ook budgettaire mogelijkheden hebben om eventuele budgetoverschrijdingen op te kunnen vangen zonder dat kritische bezuinigingsmaatregelen ten koste van het ov-aanbod nodig worden. Zo kan de inrichting van een weerstandsvermogen zinvol zijn om onverwachte schommelingen in inkomsten of kosten en andere risico's met potentieel financiële impact op te kunnen vangen.

Als blijkt dat aan alle voorwaarden kan worden voldaan, is het vervolgens de vraag of oprichting van een pvb ook 'tijdig' kan (benodigde aanpassingen kunnen tijdrovend zijn en dienen ook te passen met aflopende concessietermijnen), en ook of de realiseerbare configuratie uiteindelijk voldoende garanties biedt voor het oplossen van de problemen en uitdagingen die aan het begin van de analyse in het huidige aanbestedingsregime geconstateerd zijn.

Hoe succesvol inbesteding zal zijn, zal ook afhankelijk zijn van de wijze waarop realisatie en beheer van de inbestede concessie plaatsvindt; net zoals dat ook het geval is bij een aanbesteding.

- De realisatie van een inbesteding: De afweging tussen inbesteding en aanbesteding hangt op verschillende manieren samen met 'Rijnlandse' en 'Angelsaksische' modellen van maatschappelijke ordening. In de DOVA-studie wordt ov-autoriteiten die inbesteding willen invoeren aanbevolen een bewuste keuze te maken tussen beide benaderingen en in het hele proces van gunning tot uitvoering een consequente aanpak te volgen, om de kans op succesvolle gunning en uitvoering van het ov-contract te verhogen. Praktische ervaringen laten zien, dat een succesvolle inbesteding op samenwerking, opgebouwd vertrouwen en transparantie gebaseerd kan of zelfs moet zijn. Overigens, om misverstanden te voorkomen, een dergelijke aanpak betekent geenszins dat duidelijke afspraken onnodig zouden zijn of conflicten vermeden moeten worden, integendeel. Er dient groot belang te worden gehecht aan duidelijke afspraken en transparantie over kosten en prestaties etc.
- Het beheer van het inbestede openbaar vervoer is als vraagstuk niet fundamenteel anders dan bij een aanbestede concessie. Toch zijn er ook verschillen, die invloed hebben op de wijze waarop de governance tijdens de looptijd van een inbestede

concessie moet worden ingericht en welke risico's daarbij horen. Het belangrijkste gevaar is een gestage terugkeer van inefficiënties zoals het geval was bij veel overheidsbedrijven voorafgaand aan de invoering van de Wp2000. Op basis van praktijkvoorbeelden, en in lijn met een eerder 'Rijnlandse' benadering, kunnen een paar adviezen worden geformuleerd om een bestendig goed concessiebeheer voor elkaar te krijgen en voordelen uit inbesteding te halen:

- Basisvoorwaarde en belangrijke uitdagingen voor succes is het realiseren van een goede cultuur van samenwerking tussen provincie en pvb: goede governance moet hier op samenwerking, vertrouwen en transparantie berusten, niet op dwang of sancties.
- Een scheiding van rollen (opdrachtgever en eigenaar van het pvb) is belangrijk, met expliciete en duidelijke verwachtingen van de provincie als opdrachtgever m.b.t. de verwachte ov-diensten en de processen rondom monitoring, afstemmingsprocedures enz. Een inbesteed contract moet dus even helder zijn als een aanbesteed contract, al zal de omgang met eventuele kostenoverschrijdingen en andere problemen bij aanbod of kwaliteit anders zijn dan bij een aanbestede concessie.
- Vastlegging in welke organen de provincie en het pvb de ontwikkeling van het ov en corrigerende maatregelen bespreken en hoe verantwoording en besluitvorming daarover verloopt, is cruciaal. Daarachter moet een op brede basis politiek besloten langetermijndocument met doelen en strategieën voor de ontwikkeling van het ov-systeem (op meta-niveau en voor minstens 10 jaar) bestaan, om ook bij eventuele wisseling van politieke meerderheden een consistent ov-beleid en aansturing van het pvb te bevorderen; uiteraard zonder dat het tot het 'dichttimmeren' van ov-beleid voert.
- Transparantie door te regelen dat de directie van het pvb regelmatig over alle belangrijke ontwikkelingen rapporteert en verantwoording aflegt (waaronder met relevante kpi's en bijbehorende toelichtingen), en bij aanzienlijke planafwijkingen het initiatief neemt voor extra berichtgeving aan de provincie.

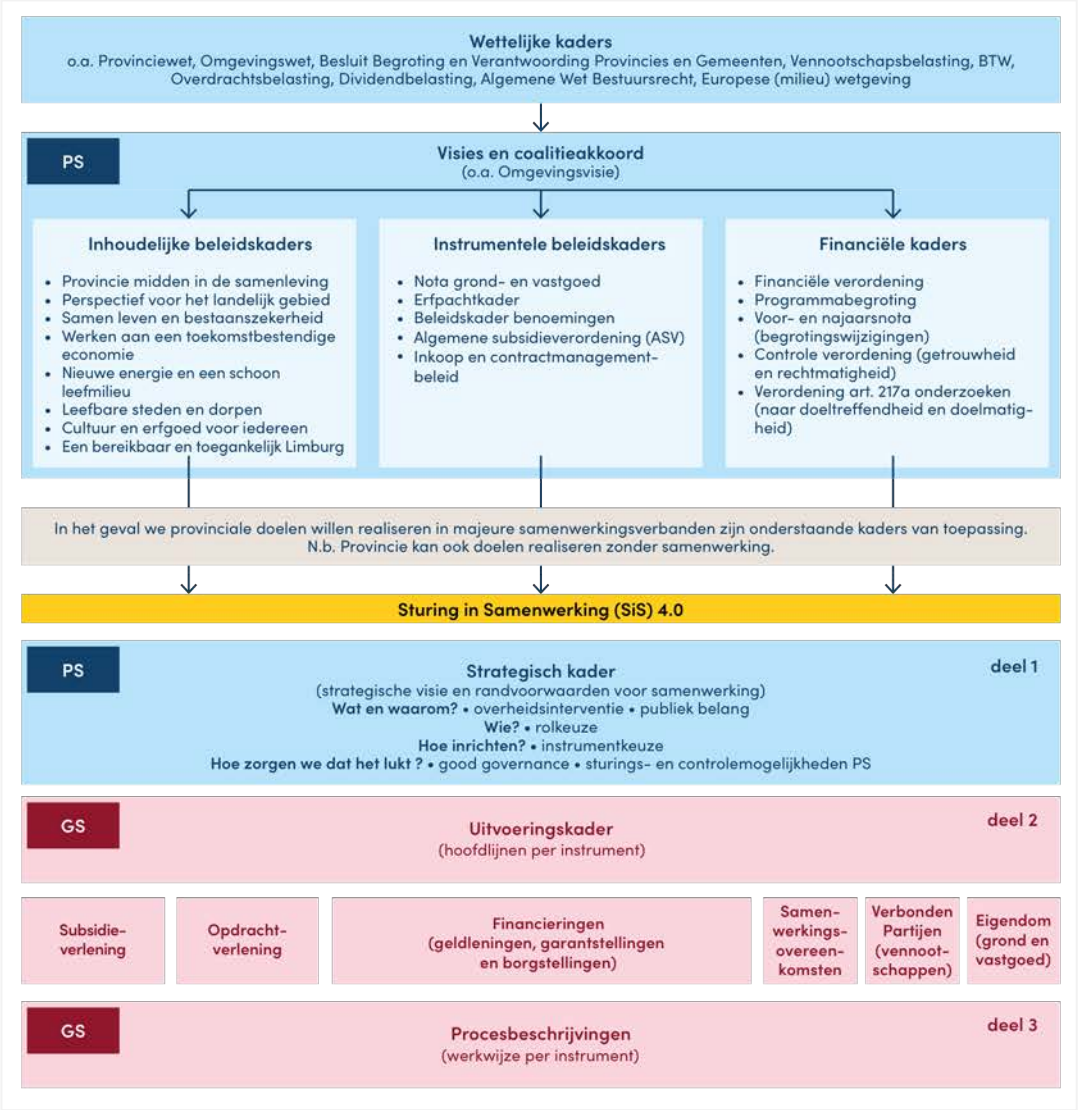
## 3.2 Het afwegingskader van het Limburgse SiS 4.0

Het document 'Sturing in Samenwerking (SiS) 4.0' (zoals vastgesteld door Provinciale Staten op 19 juni 2026) is het officiële afwegingskader van de Provincie voor het bepalen van het publieke en provinciale belang en voor rol- en instrumentkeuze daarbij. Dit afwegingskader is door de Provincie ontwikkeld om bij de uitvoering van de wettelijke-, inhoudelijke- en financiële beleidskaders te worden gebruikt, wanneer de Provincie de betreffende doelen in samenwerking met anderen (waaronder eigen bedrijven) wil realiseren.

Het onderwerp van dit onderzoek betreft het overwegen van het opzetten van een provinciaal vervoerbedrijf, en daaraan gerelateerd wellicht ook andere vormen van samenwerkingen. Het 'SiS 4.0' vormt hierin voor de Provincie een belangrijk handelingskader, gebaseerd op provinciale beleidsafspraken en de wettelijke kaders waarbinnen de Provincie functioneert (zie ook grafiek hieronder, gekopieerd uit het SiS 4.0), met daarbinnen:

- Het **strategische kader** (SiS 4.0 - deel 1) is bedoeld om bij de uitvoering van de wettelijke-, inhoudelijke- en financiële beleidskaders, als afwegingskader te worden gebruikt wanneer de Provincie de betreffende doelen in samenwerking met anderen wil realiseren. Het bevat een visie en randvoorwaarden voor samenwerking, en ook kaders en richtlijnen voor het bepalen van het publieke en provinciale belang, voor het maken van keuzes over rollen en instrumenten en voor de inrichting van governance bij samenwerkingsverbanden. Afhankelijk van de aard van de samenwerking en de rol van de Provincie, biedt het kader ruimte om oplossingen te creëren die passen bij de specifieke situatie.
- Het **uitvoeringskader** (SiS 4.0 - deel 2) werkt de kaders en richtlijnen van het beschikbare instrumentarium voor samenwerking verder uit. Dit kader omvat zowel financiële als niet-financiële instrumenten.

- Elk instrument wordt vervolgens gedetailleerd uitgewerkt in een **procesbeschrijving** (SiS 4.0 - deel 3). Daarin is een samenhangend stelsel opgenomen van werkprocessen, procedures, werkinstructies, richtlijnen, maatregelen, rollen en verantwoordelijkheden.




Voor het bepalen van het publieke en provinciale belang en de keuze van rol en instrumenten, heeft de Provincie hiermee een stappenplan aangenomen waarin een weloverwogen keuze gemaakt kan worden over haar rol, onderbouwd door een duidelijke interventielogica, waarbij kortetermijndenken of politieke wensen niet leidend zijn en waarbij er oog is voor de uitvoerbaarheid binnen de provinciale organisatie en voor de financiële impact (zoals verwoord in hoofdstuk 6 van het document “Sturing in Samenwerking 4.0 – Strategisch kader).

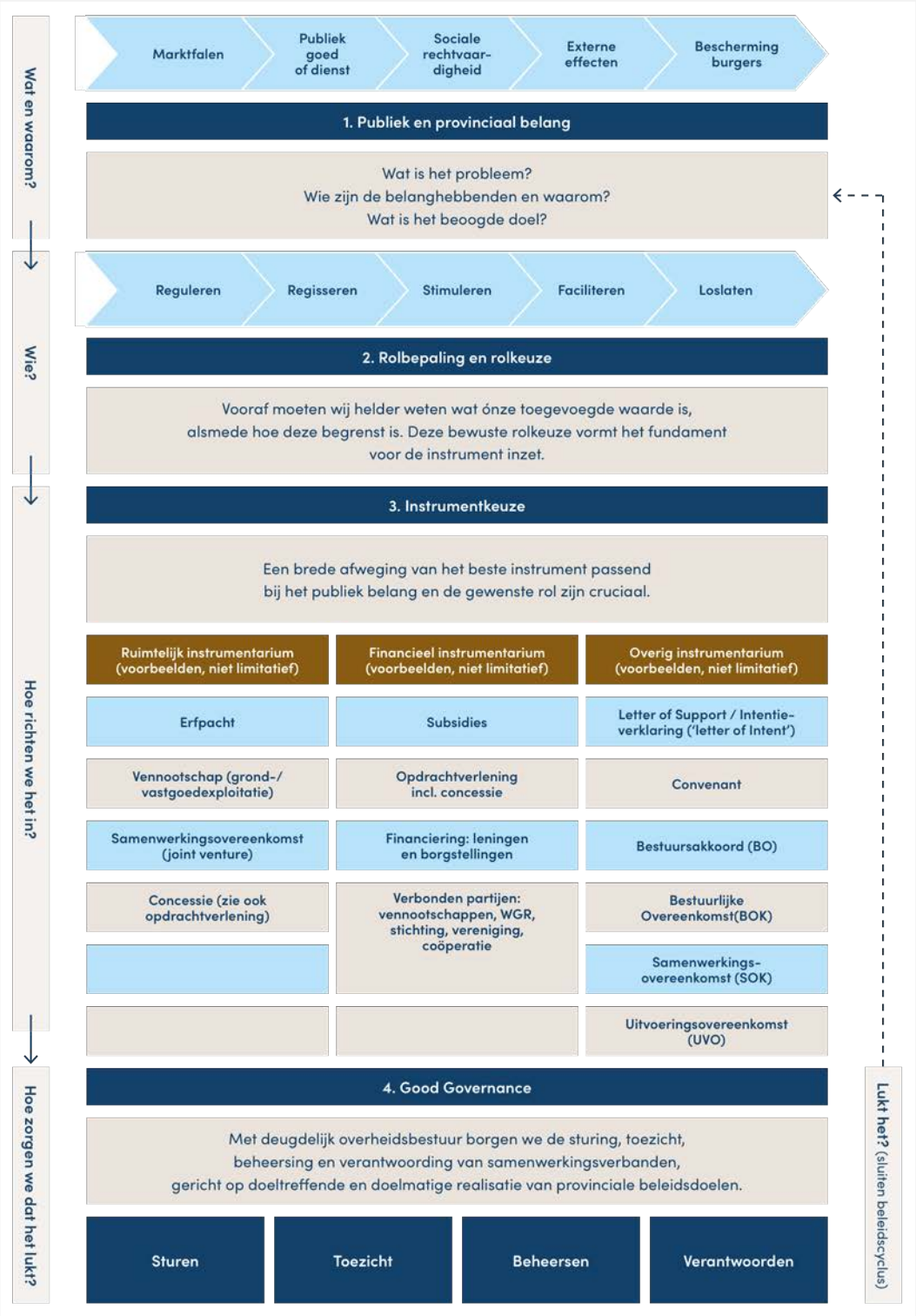
Er worden vier samenhangende stappen in het strategische kader van het SiS 4.0 uiteengelegd, bedoeld voor het nemen van elke beslissing of voornemen voor een samenwerking:

1. Bepalen publiek en provinciaal belang (stap 1: Wat en Waarom?)
   - 1.1 Wat is het probleem?
   - 1.2 Wat is de reden van overheidsinterventie?
   - 1.3 Wie zijn belanghebbenden en waarom?
   - 1.4 Wat is het provinciale doel?
   - 1.5 Integrale afweging publiek en provinciaal belang
2. Rolbepaling en rolkeuze (stap 2: Wie?)
   - 2.1 Bepalen rol van de Provincie
3. Instrumentkeuze (stap 3: Hoe in te richten?)

- 3.1 Bepalen voorlopige richting sturingswijze en mogelijke instrumenten
- 3.2 Beoordelen gevolgen voor maatschappelijke rendement (doeltreffendheid)
- 3.3 Beoordelen financiële en fiscale gevolgen (getrouwheid en compliance)
- 3.4 Beoordelen juridische gevolgen (rechtmatigheid)
- 3.5 Beoordelen organisatorisch gevolgen (uitvoerbaarheid)
- 3.6 Beoordelen gevolgen voor doelmatigheid
- 3.7 Beoordelen impact op totale portfolio
- 3.8 Integrale afweging meest geschikte instrument

4. Good governance (stap 4: Hoe te zorgen dat het lukt?)

- 4.1 Wijze van sturing
- 4.2 Wijze van toezicht
- 4.3 Wijze van beheersing
- 4.4 Wijze van verantwoording




In overeenstemming met hetgeen bepaald is in bijlage 4 van het SiS 4.0, moet bovenstaand stappenplan de Provincie leiden in het invullen van een factsheet, als verantwoording voor de te maken keuzes.

Binnen stap 1 valt de vraag 'of' er een interventie moet plaatsvinden weg, aangezien het duidelijk is dat overheidsingreep in het ov plaats moet vinden (het is immers een wettelijke provinciale taak). Motie 3320 vraagt om een nadere verkenning op het 'hoe'. Dit onderzoek levert aan het beantwoorden van die vraag een bijdrage.

Binnen stap 1, het SiS 4.0 volgend, moet ook een probleemanalyse plaatsvinden, hier te interpreteren als bron van overwegingen voor de invoering van andere interventievormen

(het 'hoe') dan tot op heden het geval is. Deze probleemanalyse is door de Provincie nog niet verricht. Het uitvoeren ervan vormde geen onderdeel van deze opdracht.

Om toch zo informatief mogelijk te zijn voor deze later door de Provincie uit te voeren analyse, start dit onderzoek vanuit de aanname, dat de probleemanalyse de conclusie zou kunnen opleveren, dat aanpassing van de huidige vormgeving van het ov-opdrachtgeverschap in Limburg zinvol zou kunnen zijn. In lijn met de Motie, wordt daarbij met name gekeken naar alternatieve vormen van inbesteding en oprichting van een provinciaal vervoerbedrijf (pvb).

Gelet op het bovenstaande, en in lijn met de opdracht en het feit van de Motie scenario's formuleert, volgen we in dit onderzoek de methode van de DOVA-studie nà de ook daarin aanbevolen probleemanalyse. Zodoende definiëren we hierna een palet aan varianten, samengesteld uit verschillende combinaties van rolbepaling voor de Provincie, instrumentkeuze en bijbehorende governance die zo veel mogelijk aansluit bij de in de Motie genoemde te onderzoeken varianten (maar niet één op één gelijk zijn omdat de in de motie genoemde varianten onvoldoende onderscheidend zijn). Dit komt principieel overeen met stappen 2, 3 en 4 uit het SiS 4.0, zonder hier dezelfde diepgang na te streven als wat het SiS 4.0 vereist voor de door de Provincie te produceren factsheet.

# 4 Probleemanalyse: eerste verkenning

Het voor DOVA ontwikkelde afwegingskader begint met het verzoek aan de ov-autoriteit om een objectieve analyse van de situatie te maken. Op dit moment heeft de Provincie Limburg nog geen integrale probleemanalyse (in de zin van de in de DOVA-studie voorgestelde methodologie) verricht. Wel bestaan er, naast de argumenten die in de Motie worden verwoord (en de aanleiding vormen voor dit onderzoek) meerdere evaluaties van de bestaande ov-concessie[1]:

De in 2020 door Goudappel uitgevoerde evaluatie van de concessie concludeerde:

> *In algemene zin wordt geconcludeerd dat de stand van zaken van de afspraken met Arriva herleidbaar is en Arriva over het algemeen de gevraagde kwaliteit levert zoals die in de concessievoorwaarden uit de OV concessie 2016-2031 van 2 juni 2015 is opgenomen.*

De in 2023 door Ecorys uitgevoerde evaluatie van de concessie concludeerde:

> *Tot 2020 heeft de huidige concessiehouder gedaan wat je gezien de uitgangspunten van de concessie mocht verwachten: invulling geven aan een vraaggericht OV-systeem, met minder of aangepast OV daar waar een beperkte vervoervraag was, en meer OV daar waar veel vraag was. COVID-19 was een gamechanger, een zwarte zwaan (black swan). De uitvoering van de concessie werd gekenmerkt door grote onzekerheden en een vorm van crisismanagement. Ondanks de grote uitdagingen en enorme vraaguitval, hebben er in deze periode toch verhoudingsgewijs veel bussen en treinen gereden.*

De in 2024 gehouden midterm review van de lopende ov-concessie 2016-2031 observeert dat:

> *Er kan worden geconcludeerd dat Arriva grotendeels voldoet aan de voorwaarden zoals omschreven in het PvE en de toezeggingen in haar inschrijving. Arriva voldoet niet aan alle resultaatverplichtingen, maar er zijn geen ernstige tekortkomingen gesignaleerd, die een vroegtijdige beëindiging van de concessie zouden rechtvaardigen. Daarmee bevestigt de uitgevoerde evaluatie de conclusies, die in eerdere onderzoeken naar de prestaties van Arriva door Goudappel en Ecorys zijn getrokken.*
>
> *[…]*
>
> *Het vervoeraanbod voldoet aan de gestelde eisen. Voor de gewenste doorontwikkeling worden de vastgestelde processen gevolgd. De harde, specifieke verplichtingen uit het PvE worden door Arriva nagekomen. Dit betreft onder meer de toegankelijkheid van het ingezette materieel, het verlenen van reisassistentie en het inrichten van servicepunten.*
>
> *De resultaatverplichtingen uit het PvE worden niet altijd behaald. Tot en met 2021 voldeed de uitvoeringskwaliteit aan de normen uit het PvE, met uitzondering van de rituitval bij de trein. In de jaren daarna is dit niveau echter niet vastgehouden. Daarnaast is de gewenste stijging van de reizigersaantallen niet gerealiseerd. Op het gebied van sociale veiligheid wordt de norm voor de veiligheidsbeleving van de reiziger wel behaald, maar de norm voor het personeel niet.*
>
> *De doelen die Arriva in haar offerte zelf heeft opgenomen, en die hoger zijn dan het PvE, worden grotendeels niet behaald. Dit betreft onder andere de kwaliteit van de reisinformatie, de reizigersaantallen en de klantwaardering voor de trein.*
>
> *De concessie wordt uitgevoerd in lijn met de basisuitgangspunten. Door het ontbreken van kwantitatieve indicatoren is deze conclusie vooral gebaseerd op kwalitatieve beschouwingen. Multimodaliteit en vraaggestuurdheid zijn nog steeds belangrijke uitgangspunten, die aan de basis liggen van ontwikkelingen. In het PvE en de offerte omschreven ontwikkelprojecten zijn opgepakt. Ook voor de basisuitgangpunten geldt dat in de praktijk op sommige onderdelen is afgeweken van het PvE — het meest opvallend zijn de inrichting van het ontwikkelproces en het niet realiseren van het Limburgbrede Ontwikkelteam — maar de geest van de basisuitgangspunten is behouden gebleven.*

[1] Hieronder volgen citaten uit de “Midterm review concessie Openbaar Vervoer Limburg”, die de Provincie Limburg in oktober 2025 uitgebracht heeft.

> *De samenwerking met externe partners geeft overall een positief beeld. Externe partijen voelen zich betrokken en zijn over het algemeen positief over de samenwerking met Arriva.*

Uit deze analyses zijn geen fundamentele problemen bij het functioneren van de huidige concessie naar boven gekomen. Dit laat onverlet dat er op een aantal punten naar aanleiding van de gehouden analyses wellicht mogelijkheden voor verbeteringen te formuleren zijn. Dit zou betrekking kunnen hebben op de tot op heden gehanteerde concessiesystematiek, maar ook op eventuele nieuwe uitdagingen voor de komende jaren (waaronder, bijvoorbeeld, in relatie tot elektrificatie van de busvloot, of in relatie tot ontwikkelingen in de richting van publieke mobiliteit).

De in de Motie (26 juni 2026) benoemde redenen om inbesteding te overwegen benoemt een aantal andere punten, zoals: dat een aanbesteding niet altijd tot optimale dienstverlening, voldoende verbindingen of maximale maatschappelijke meerwaarde leidt; dat een provinciaal openbaarvervoerbedrijf de Provincie meer directe sturingsmogelijkheden zou kunnen bieden op kwaliteit, tarieven, duurzaamheid, sociale veiligheid en bereikbaarheid; dat de opbrengsten uit exploitatie daarbij binnen de Provincie zouden kunnen worden ingezet voor verbetering van de dienstverlening; dat continuïteit van het openbaar vervoer beter zou kunnen worden gewaarborgd wanneer de Provincie zelf een exploitatiemodel ontwikkelt.

Om de in de DOVA-studie aanbevolen methode volledig te kunnen uitvoeren (maar ook gelet op de eisen van het SiS 4.0 aangaande probleemanalyse), zou een diepgaandere analyse van het functioneren van de bestaande concessie vereist zijn, mede ook in relatie tot de in de motie aangegeven punten. Het doorlopen van deze methodiek zou dan kunnen uitwijzen óf en welke mate een ingreep in de huidige aansturing/governance/gunningswijze van de ov-concessie gewenst is om de dan uit die analyse geconstateerde problemen en uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Hieruit zou dan volgen óf en welke stap in de richting van inbesteding gewenst is (al dan niet in 'hybride' vorm zoals eerder in dit onderzoek uiteengelegd).

Bij de huidige afwezigheid van een dergelijke probleemanalyse, en in lijn met de in de Motie besloten liggende behoefte, schetst dit onderzoek – aan de hand van een aantal nader geconcretiseerde varianten – de aandachtspunten en de voor- en nadelen van die varianten. Hiermee streeft dit onderzoek ernaar om zo informatief mogelijk te zijn in het kader van de verdere mening- en besluitvorming.

Vanwege de vele mogelijkheden en de noodzaak om vanuit ervaren problemen of verwachte uitdagingen te redeneren en te handelen, kan deze studie echter geen sluitend antwoord geven op de vraag welke contracteringsvorm in de Limburgse context het beste past.

# 5 Concretisering van scenario's/varianten van inbesteding

De Motie geeft drie te onderzoeken scenario's. Deze scenario's behoeven een nadere concretisering om in te kunnen schatten wat invoering daadwerkelijk zou betekenen, en in hoeverre ieder scenario zou kunnen bijdragen aan het bereiken van de (nader te definiëren) doelen van de Provincie met het (laten) aanbieden van ov-diensten in het belang van reizigers en bedrijven. Hieronder volgt een korte analyse van de drie scenario's uit de motie, gevolgd door een concretisering ten behoeve van dit onderzoek.

## 5.1 Te onderzoeken scenario's

De Motie geeft drie scenario's aan die onderzocht dienen te worden:

- Een volledig provinciaal openbaarvervoerbedrijf,
- Een provinciale deelneming in een vervoersbedrijf, en
- Een publiek-private samenwerkingsvariant.

NB: We zullen van hier spreken van 'varianten' i.p.v. 'scenario's om duidelijker te maken dat het gaat om verschillende mogelijkheden voor de vormgeving aan een eventuele inbesteding waaruit de Provincie kan kiezen.

### Volledig provinciaal openbaarvervoerbedrijf

**Definitie**: Opbouw van ov-bedrijf in 100% eigendom van de Provincie, waarvan de realisatie mede d.m.v. aankoop/overname van (onderdelen van) een bestaand ov-bedrijf kan plaatsvinden.

Deze variant is éénduidig en behoeft geen nadere toelichting of concretisering.

### Provinciale deelneming in een vervoerbedrijf

**Definitie**: Deelneming van de Provincie in een vervoerbedrijf, d.w.z. in een bedrijf waar een andere partij medeaandeelhouder van is.

Twee interpretaties lijken hier mogelijk:

**1. Deelname in een bedrijf samen met een commerciële vervoerder**

Als hier uitgegaan wordt van een interpretatie in de zin van deelname in het kapitaal van een vervoerbedrijf samen met een (private) commerciële vervoerder, wordt het de vraag of hiermee een vorm van PPS wordt bedoeld (de facto de volgende variant). In het algemeen zal een ov-concessie niet zonder meer aan een bedrijf met gemengd privaat/publiek eigendom onderhands kunnen worden gegund, aanbesteding lijkt hier veelal vereist. Uitsluitsel hierover vereist juridische toetsing op basis van concrete gevallen in verband met de complexiteit van de Europese juridische eisen bij PPS-constructies in combinatie met zeggenschapseisen uit Verordening 1370/2007 (m.n. art. 5, lid 2, punt a) en mogelijk nadere eisen voortvloeiende uit de nationale wetgeving (zie ook verderop de bespreking van het Franse voorbeeld).

Echter, 'deelname' zou hier ook kunnen worden opgevat als het door de overheid nemen van een groter aandeel in de waardeketen van het openbaar vervoer, zonder per se aandeelhouderschap van de exploiterende private vervoerder te willen realiseren. In dit geval zou het kunnen gaan om, bijvoorbeeld, het overnemen van de vervoersontwikkelfunctie, of het overnemen van het eigendom van de assets (voertuigen, remises en/of infrastructuren) en die ter beschikking stellen ervan aan de exploiterende vervoerder, of beide opties samen.

**2. Deelname in een bedrijf samen met andere overheden**

Een andere interpretatie zou zijn deelneming in een ov-bedrijf samen met (aangrenzende) overheden. Dit is in principe denkbaar maar, gezien de geografische ligging van Limburg, lijkt deze optie weinig meerwaarde te bieden (o.a. door de beperkte exploitatieve synergie die hierdoor te realiseren zou zijn). Ook zou het bijzonder complex en/of niet realistisch zijn (bijv.

deelname in 'De Lijn' of in een bedrijf van een Duitse Gebietskörperschaft). Deelname in een bedrijf samen met andere Nederlandse provincies zou denkbaar kunnen zijn, maar er is op dit moment nog geen zicht op eventuele andere provinciale partners voor een dergelijke onderneming. Deelneming in een bestaand publiek ov-bedrijf in Nederland (GVB, RET, HTM) lijkt eveneens weinig realistisch.

In alle gevallen zou nog de vraag zijn onder welke voorwaarden inbesteding aan een dergelijk multi-overheden ov-bedrijf mogelijk zou zijn. Dit zou getoetst moeten worden aan de zeggenschapsvoorwaarde van Verordening 1370, artikel 5, alinea 2. Deze bepaling slaat op het geval van een samenwerkingsverband van overheden die wenst in te besteden aan een bedrijf dat in eigendom is bij tenminste één lid van het verband. Hier gaat het om het omgekeerde: een publiek bedrijf dat in eigendom zou zijn bij meerdere voor het overige niet gelieerde overheden, maar waarvoor voor elk lid wel voldoende zeggenschap volgens de eisen van de Verordening zou moeten hebben. Aanvullende juridische analyse is hier vereist.

Een aanvullende variant hierop zou zijn het organiseren van een Gemeenschappelijke Regeling tussen de betrokken overheden, naar analogie met het OV-bureau Groningen Drenthe. Dit lijkt echter verder te gaan dan wat de Motie lijkt te beogen.

### Publiek-private samenwerkingsvariant (PPS)

**Definitie**: Gunning van een concessie aan een publiek-private samenwerking (PPS).

Er zijn talrijke vormen van PPS denkbaar, met zeer uiteenlopende mogelijkheden voor de verdeling van verantwoordelijkheden, risico's en financiering tussen overheid en private partij.

Kenmerkend bij veel PPS is dat de opdrachtgevende overheid de uitvoering van een opdracht niet gedetailleerd vastlegt in een bestek maar eerder op het gewenste resultaat stuurt. Het gaat in het algemeen om een vorm van contractuele verhouding met veelal vergaande vrijheden en risico's voor de opdrachtnemer. De bieders kunnen naar eigen inzicht in hun offertes oplossingen aanbieden en aan de uitvoering van de opdracht vormgeven. De private partner krijgt veelal een langlopend contract voor ontwerp, bouw en/of beheer, vaak incl. medefinanciering van het project naast de opdrachtgevende overheid. Zo bekeken, kan de huidige wijze van concessieverlening d.m.v. openbare aanbesteding in het openbaar vervoer in Limburg ook als PPS worden gezien.

Ook de OESO[2] definieert PPS als "*langetermijnovereenkomsten tussen de overheid en een particuliere partner, waarbij de particuliere partner openbare diensten levert en financiert met behulp van een kapitaalgoed, waarbij de bijbehorende risico's worden gedeeld*". Rijkswaterstaat beschrijft PPS als volgt[3]: "*We schrijven voor hoe alles moet werken, maar laten het ontwerp en/of het bedenken van de oplossing over aan de markt. Een goede samenwerking tussen de overheid en de marktpartijen is daarom essentieel.*" Het moge duidelijk zijn dat het hier in het algemeen om een aanbestede activiteit gaat, niet om een inbesteding.

Centrale kenmerken van een PPS staan daarom veelal haaks op een ontwikkeling die in de richting zou gaan van een toenemende rol van overheden bij financiering of eigendom van voertuigen en infrastructuur of bij het dragen van risico's (zoals bijv. opbrengstverantwoordelijkheid).

Noemenswaardig is ook dat de VNG[4] PPS daarentegen definieert als alle tussenliggende vormen tussen 'zelf doen' (dus door de overheidsorganisatie zelf 'inhouse' produceren) en volledig uitbesteden (dus met een Europese aanbesteding). Die tussenliggende vormen classificeert ze als verticale samenwerking (quasi-inbesteden[5], quasi inhouse), dus feitelijk als

[2] OECD (2025), Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships.
[3] https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/publiek-private-samenwerking
[4] "Handreiking Publiek-private samenwerking en het aanbestedingsrecht", Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
[5] De situatie waarin een overheidsopdracht wordt verleend aan een rechtspersoon (gecontroleerde entiteit) waarop de opdrachtgevende overheid of overheden toezicht uitoefent/uitoefenen en waarbij die gecontroleerde entiteit het merendeel van haar werkzaamheden uitvoert voor de overheid/overheden die toezicht op haar uitoefenen.

'inbesteding' zoals in de huidige discussie in Nederland n.a.v. de wetswijziging wordt bedoeld, maar ook als horizontale samenwerking tussen overheden, of als een alleenrecht verlenen aan een andere aanbestedende dienst en overdracht van bevoegdheden aan een andere overheid. Het gaat in deze vormen dus vooral om samenwerkingen tussen overheden en over de vraag welke activiteiten in dit kader alsnog aanbestedingsplichtig zijn. Het antwoord daarop blijkt steeds afhankelijk van specifieke omstandigheden.

Uit de praktijk in Frankrijk zien we nog andere configuraties waarin overheid en private vervoerder medeaandeelhouders zijn van een lokaal publiek (vervoer)bedrijf. Het gaat in deze Franse benadering hoofdzakelijk om drie bedrijfsvormen: een zuiver publiek bedrijf (SPL) (overeenkomstig de huidige Nederlandse discussie over inbesteding), een bedrijf van 'gemengde economie' (SEM) of een bedrijf van 'gemengde economie' met één enkele (tijdsbegrensde) activiteit (SEMOP). In de twee 'gemengde' gevallen, is de private sector minderheidsaandeelhouder. Die positie is in de Franse interpretatie van het Europees recht onderworpen aan een aanbestedingsplicht. Een dergelijke PPS tussen de Provincie en een private vervoerder zou dus denkbaar zijn, maar de selectie van de private partner/aandeelhouder zou dan aanbesteed moeten worden. Overigens, deze 'gemengde' vormen tenderen in Frankrijk eerder naar een vermindering van hun aanwending ten gunste van zuivere publieke bedrijven; ook al blijven aanbestede concessies, over heel Frankrijk bekeken, de dominante vorm van concessieverlening.

Een bijzondere uitdaging bij gemengd eigendom is overigens dat het maatschappelijke belang van de overheid en het commerciële belang van de private partij gecombineerd moeten worden. Dit vormt een bijzondere uitdaging met name gelet op het doel van toename van 'flexibiliteit' dat met een aanpassing van de huidige aanbestedingssystematiek nagestreefd lijkt te worden. De private partner krijgt in dit geval immers een geringere zeggenschap in verhouding tot de overheid (wat ook verplicht is i.r.t. het zeggenschapscriterium). Het is dan de vraag onder welke voorwaarden een commercieel bedrijf met winstoogmerk bereid zou zijn om hier in te stappen.

## 5.2 Te onderzoeken geconcretiseerde varianten

Op basis van bovenstaande summiere analyse, stellen wij voor de te bestuderen varianten als volgt te concretiseren. Deze zijn gedefinieerd om zoveel mogelijk met de beginselen van de scenario's uit de motie te corresponderen.

De hieronder gepresenteerde varianten kunnen ook gezien worden als opeenvolgende stappen in een toenemende rol van de ov-autoriteit op de totstandkoming van het openbaar vervoer:

- **Referentievariant** (de huidige aanbestedingssystematiek)
- **Sturing ov en marktbewerking door de Provincie**: de overheid wordt verantwoordelijk voor de ontwikkelfunctie en opbrengsten
- **Provinciaal bedrijf voor ov-assets** (voertuigen, stallingen, ...): de overheid wordt verantwoordelijk voor de assets die de vervoerder gebruikt
- **Combinatievariant**: combinatie van bovenstaande twee punten
- **Volledig provinciaal ov-bedrijf**: combinatie van bovenstaande twee punten aangevuld met de productie van de diensten in overheidshanden

Hiermee, en om zo informatief mogelijk te zijn in het kader van verdere mening- en besluitvorming, wordt er een breed pallet aan opties gedekt. Het is daarbij belangrijk te beseffen dat dit geen uitputtende lijst van opties is. Verdere varianten en combinaties zijn mogelijk.

## Referentievariant

**Definitie**: Aanbesteden zoals tot op heden het geval is, eventueel met enige optimalisatie in de wijze van aanbesteden[6].

Deze basisvariant dient als referentie voor de beoordeling van de overige hieronder beschreven varianten.

## Sturing ov en marktbewerking door de Provincie

**Definitie**: Centrale regie- en managementfuncties worden in provinciale hand gebracht door het opzetten van een provinciaal ov-bureau, met behoud van de aanbesteding van de uitvoering van de door dit provinciaal ov-bureau bepaalde diensten.

In deze variant wordt een overheidsorganisatie verantwoordelijk voor de opzet van de ov-diensten (netwerk, voorzieningenniveau en dienstregeling). Deze organisatie is dan besteller van de exploitatie via aanbesteding van de uitvoering aan private vervoerders. De private vervoerders zijn zuivere uitvoerders zonder of met slechts zeer beperkte opbrengstverantwoordelijkheid van door de opdrachtgever gedefinieerde diensten. De overheidsorganisatie draagt zorgt voor marktbewerking, marketing en opbrengstverantwoordelijkheid.

Voorbeelden zijn het OV-bureau Groningen Drenthe of Transport for London (TfL) in Londen. In deze gevallen worden alle reguliere busdiensten aanbesteed in één groot contract (Groningen Drenthe) of in een veelheid van kleine lijncontracten (Londen). Een variant is te vinden bij 'De Lijn' in Vlaanderen en LeTEC in Wallonië. In deze twee Belgische gevallen gaat het om een publiek vervoerbedrijf onder onderhandse gunning, die zelf ongeveer een derdedeel van haar vervoerdiensten per bus onderuitbesteed aan private vervoerders via aanbestedingen).

Deze variant kan worden gezien als corresponderend met het beginsel van de tweede of derde scenario's uit de motie, in die interpretatie waarin de Provincie directer stuurt op het gewenste resultaat dan in een 'traditionelere' concessieaanbesteding. Anders dan bij een 'echte' PPS of traditionele aanbesteding, maar juist wel goed vergelijkbaar met de situatie bij inbesteding, definieert de Provincie in deze variant in het kader van aanbestedingen gedetailleerde vereisten aan de ov-diensten.

## Provinciaal bedrijf voor ov-assets

**Definitie**: De Provincie brengt de ov-assets (voertuigen, stallingen, e.d.) in via een eigen bedrijf en besteed de exploitatie van de ov-diensten aan, waarbij de vervoerder gebruik maakt van de ter beschikking gestelde assets.

De overheid fungeert in deze variant als betrokken partij bij een deel van de productieketen naast aanbesteding van de exploitatie van de vervoerdiensten.

Voorbeelden zijn al lang bestaande (in Franse steden) of recenter toenemende (in Nederlandse busconcessies, bij Duitse regionale treindiensten) deelname van overheden in financiering of eigendom van voertuigen en infrastructuren (zoals stallingen).

Meerdere operationaliseringen van deze varianten zijn denkbaar (qua eigendom, controle op onderhoud en waardebehoud, garantieregelingen m.b.t. financiering enz.). Daarbij zal er ook een nadere keuze voor de delen van de productieketen waarop de overheid invloed wenst te hebben of verantwoordelijkheid wenst te nemen nog – op basis van inhoudelijke argumenten – moeten worden gemaakt. Dit rapport doet daar geen uitspraken of algemene aanbevelingen over.

Deze variant kan worden gezien als corresponderend met het beginsel van scenario 2 in de Motie in die zin dat de Provincie en de private partner beide een aandeel hebben aan de economische activiteit. Het verschil is, dat de hier voorgestelde variant uitgaat van een

[6] Een dergelijke optimalisatieslag zou uit moeten gaan van een probleemanalyse en evaluatie van de uitgangssituatie en de nagestreefde doelen. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

éénduidige verdeling en scheiding van de verantwoordelijkheden voor exploitatie enerzijds, en voor het investeren en ter beschikking stellen van bijvoorbeeld voertuigen en remises anderzijds, in plaats van uit te gaan van een verdeeld aandeelhouderschap in één geïntegreerd bedrijf.

### Combinatie van varianten

Bovenstaande twee varianten (oprichting van een OV-bureau en eigendom van assets door de overheid) kunnen ook met elkaar gecombineerd worden. Dit leidt dan tot vier opties, waarvan één de 'basisvariant' is (zijnde de huidige wijze van concessieverlening via aanbesteding), naar een variant van aanbesteding van de exploitatie van de ov-diensten die door de Provincie zijn gedefinieerd, met voertuigmaterieel in eigendom van de Provincie:

| | **Asset-eigendom bij de Provincie** | **Asset-eigendom bij de vervoerder** |
|---|---|---|
| **Ontwikkel- en opbrengst-verantwoordelijkheid bij de Provincie (OV-bureau)** | Combinatievariant (2 & 3) | Variant 2 |
| **Kaderstelling door Provincie, ontwikkelfunctie bij de vervoerder (geen OV-bureau)** | Variant 3 | Referentievariant |

### Volledig provinciaal openbaarvervoerbedrijf

**Definitie**: Opbouw of aankoop/overname van een ov-bedrijf, in 100% eigendom van de Provincie (eventueel met een gedeeltelijke onderuitbesteding van een deel van de vervoerdiensten via aanbesteding).

Deze variant behelst een zuivere inbesteding aan een publiek vervoerbedrijf, zoals die van de gemeentelijke vervoerbedrijven in Nederland en andere internationale voorbeelden.

Deze, meest vergaande variant ten opzichte van de eerder hierboven gepresenteerde varianten, correspondeert ongewijzigd met scenario 1 in de motie.

### *Opmerking over bovenstaande varianten*

*Ten aanzien van de hierboven beschreven varianten geldt dat deze (nog) niet zijn getoetst aan SiS 4.0 (omdat het hier een verkenning van mogelijkheden betreft en er nog geen keuze voor een variant wordt voorgesteld of gemaakt). In een eventueel vervolg is toetsing aan SiS 4.0 wel aan de orde. Dat kan betekenen dat de varianten zoals hier beschreven niet één op één uitvoerbaar of realiseerbaar zijn, bijvoorbeeld omdat via SiS 4.0 blijkt dat er sprake is van risico's (zoals bijvoorbeeld maar niet uitsluitend het onvoldoende beschikbaar zijn van middelen en/of capaciteit om de beoogde deelneming tot stand te brengen en te laten functioneren).*

# 6 Analyse van de varianten

De hierboven voor de behoefte van dit onderzoek gedefinieerde varianten worden hieronder één-voor-één besproken. Elke sectie begint met een toelichting over de essentie van elke variant. Daarna worden – met uitzondering van de referentievariant – de voorwaarden voor de invoering van de variant besproken en voorzien van commentaar in relatie tot risico's, mogelijke effecten en voor- en nadelen. Bij elke variant worden dezelfde kernvragen behandeld, die in het afwegingskader van de DOVA-studie benoemd zijn om inbesteding af te wegen.

## 6.1 Referentievariant: de huidige aanbestedingssystematiek

**Definitie**: Aanbesteden zoals tot op heden, eventueel met enige optimalisatie in de wijze van aanbesteden[7].

Deze basisvariant dient als referentie voor de beoordeling van de overige varianten.

Onderstaande lijst is bedoeld om een indruk te geven van de huidige omvang en activiteiten.

### Aan de kant van de Provincie

De Provincie heeft in de volgende omvang medewerkers in dienst die betrokken zijn bij ov-taken.

De huidige bezetting van de Provincie voor de uitvoering van de huidige ov-taken, van beleidsvorming tot monitoring, is circa 7 FTE groot, verspreid over meer personen die ook ander werk verrichten:

- 2,5 FTE concessiemanagement
- 1 FTE data en monitoring
- 0,5 FTE vervoerontwikkeling
- 1 FTE ontwikkeling 'breed' (ademende concessie)
- 1 FTE strategische opgaven, landelijk beleid, MIRT
- 1 FTE reizigersoverleg, deelmobiliteit, Wensbus

*Deze indicatieve aantallen variëren overigens enigszins gedurende de concessieperiode, afhankelijk van politieke wensen en actuele behoeften. Zo werd en wordt er in 2025 en 2026 relatief veel tijd besteed aan de ontwikkeling van 'Dal Vrij Limburg'. In 2025 heeft de Provincie in een intensief traject met de concessiehouder afspraken gemaakt over de meerkosten van de Maaslijn, als gevolg van het uitstel van de elektrificatie van het spoortraject. Ook moet er worden gerekend met een tijdelijk aanvullende ondersteuning in het kader van de gunning van een concessie (zowel bij aanbesteding als bij onderhandse gunning).*

De Provincie is op dit moment geen eigenaar van voertuigen of van overige installaties (met uitzondering van de masten en displays voor dynamische reisinformatie op een aantal haltes), deze vallen onder de verantwoordelijkheid van de concessiehouder.

### Aan de kant van de concessiehouder

Voor de uitvoering van de concessie Limburg zet de huidige concessiehouder (Arriva) personeel, voertuigen, bedrijfslocaties enz. in zoals hieronder samengevat[8]:

**TREINDIENSTEN**

**Treinstellen**

- 51 treinstellen, momenteel nog een combinatie van dieseltreinstellen (geleased) en elektrische treinstellen (deel geleased, deels in eigendom van Arriva waarvoor een overnameregeling afgesproken is).

[7] Een dergelijke optimalisatieslag zou uit moeten gaan van een probleemanalyse en evaluatie van de uitgangssituatie en de nagestreefde doelen. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

[8] Deze lijst is gebaseerd op een opgave door de Provincie, mede o.b.v. informatie afkomstig van de concessiehouder.

**Treinonderhoud**

- Onderhoud treinmaterieel wordt in Limburg uitgevoerd door Stadler te Blerick.
- Arriva is gebruiker van de infrastructuur en de stations(omgeving) en betaalt via de Gebruiksvergoeding aan ProRail voor dit gebruik. De spoorinfrastructuur is de verantwoordelijkheid van ProRail. De stations zijn (voor het grootste gedeelte) eigendom van NS Stations.

**Stations**

- Reguliere verdeling overeenkomstig Netverklaring ProRail en stationsovereenkomst NS.
- Arriva huurt op de meeste IC-stations in Limburg commerciële ruimte t.b.v. servicewinkels, op enkele stations zijn ruimtes voor machinisten en deels ook voor buschauffeurs.
- Eigendom Arriva op stations: cico-palen, kaartverkoopautomaten, inrichting servicewinkels.

**BUSDIENSTEN**

**Bussen**

- 145 Zero-emissie elektrische bussen op een totaal van 209 (per eind 2026).
- 10 8-persoons Zero-emissie bussen, 9 8-persoons dieselbussen.
- Daarnaast een aantal dieselvoertuigen bij onderaannemers. Inzet daarvan varieert naar door Arriva ondergecontracteerd vervoer.

**Busstallingen en werkplaatsen:**

- Busstandplaatsen zijn er in een zevental steden.
- Onderhoud busmaterieel vindt grotendeels plaats in drie eigen werkplaatsen. Schadeherstel vindt deels binnen Arriva, deels extern plaats.
- Laadinfrastructuur is eigendom van Arriva en aanwezig op de terreinen. Op een aantal busstations (Venlo, Sittard, Valkenburg) en haltes (buitenwijken Maastricht) is laadinfrastructuur aanwezig.
- Stallingen en kantoren zijn gehuurd (en deels in eigendom). Arriva is er verantwoordelijk voor het regelen van stroom, laadinfrastructuur, tankmogelijkheden, wasstraat etc.

**Busstations / -haltes**

- Verantwoordelijkheid wegbeheerder: aanleg en onderhoud, realisatie wachtvoorziening, verlichting, fietsenstalling etc.
- Verantwoordelijkheid Arriva: haltebord, reisinformatie.

**WERKNEMERS (aantallen)**

- Chauffeurs: circa 800, incl. chauffeurs kleine bussen
- Machinisten: < 200
- OV Servicepunt: ca. 25
- BOA: ca. 40 verspreid over de standplaatsen.
- Techniek: ca. 30
- Overig (in Limburg): ca. 90
- Arbeidsvoorwaarden en medezeggenschap: Er gelden in de concessie Limburg verschillende CAO's (CAO OV, CAO Multimodaal), bedrijfsspecifieke arbeidsvoorwaarden en een pakket aan bedrijfsregelingen. Jaarlijks vindt een traject plaats met interne en externe inspraak/medezeggenschap om te komen tot een vervoersplan, dienstregeling en roosterpakketten.

**ONDERSTEUNENDE DIENSTEN**

**Kaartverkoop en informatie**

- Verkoopsystemen, TLS / OVpay etc.: Arriva Heerenveen
- Arriva heeft Servicepunten op verschillende stations en kaartverkoop-automaten op alle stations, deze zijn eigendom van Arriva.

**Centrale verkeersleiding**

- In Limburg heeft Arriva voor trein een eigen verkeersleiding in Maastricht (ca. 10 fte).
- Voor bus heeft Arriva een Operations Control Center (OCC) in Heerenveen die dit werk voor alle regio's doet (aantal fte specifiek voor Limburg onbekend). Een belangrijke en groeiende taak van het OCC is niet alleen de bijsturing op de weg als dat nodig is, maar vooral ook de bijsturing van de keten elektrische operatie (monitoring van laadstatus en de bijsturing daarvan).

**Diverse andere diensten**

- Diverse ondersteunende afdelingen zijn verspreid over Limburg (inframedewerkers, materieelbeheerders, wagenparkbeheer, boordcomputer bussen, vervoersontwikkeling, vervoersplanners, dienstindelers, HR, marketing, communicatie, QHSE, leidinggevenden, coördinator buurtbus, controlling, ontwikkelteam, …)

- Diverse ondersteunende afdelingen zitten in het hoofdkantoor van Arriva in Heerenveen (waaronder ICT, HR, salarisadministratie, financiële administratie en juridische zaken). Het hoofdkantoor biedt ook diverse expertisecenters, waaronder Asset Management (verantwoordelijk voor inkoop, onderhoud, techniek en facility), en technische expertise in het kader van ontwikkelingen en implementatie van zero-emissie (netcongestie en laadinfrastructuur) en autonoom vervoer.
- ICT speelt een centrale rol bij de operationele uitvoering gelet op de noodzakelijke communicatie tussen alle apparatuur en systemen om vervoer, informatie en betaling mogelijk te maken. Het gaat hier om systemen voor de verbinding en aansturing van alle elektronische systemen, voor de boardcomputers van de bussen, voor voertuigvolging, voor operationele rituitvoering, voor kwaliteitssystemen, voor communicatie tussen chauffeurs en verkeersleiding, voor reizigersinformatie en de juiste weergave bij haltes en in planners, alsmede voor kaartverkoop en validatie van vervoersbewijzen. Het gaat ook om diverse softwarepakketten die nodig zijn voor het maken van dienstregelingen, diensten, roosters en urenverwerking (voor bus en trein verschillend) en voor de aansturing van vraagafhankelijk vervoer.

## 6.2 Variant: Sturing ov en marktbewerking door de Provincie (OV-bureau)

**Definitie**: Centrale regie- en managementfuncties worden in provinciale hand gebracht door het opzetten van een provinciaal ov-bureau, met behoud van de aanbesteding van de uitvoering van de door dit provinciaal ov-bureau bepaalde diensten.

Deze organisatievorm wijkt af van de huidige situatie waarin de Provincie met openbare aanbesteding via een Programma van Eisen en Bestek het minimaal vereiste voorzieningenniveau bepaalt, maar de lijnvoering en dienstregeling bepaald wordt door de vervoerder (dit doet de vervoerder eerst in zijn aanbod op de concessie en vervolgens via het jaarlijkse vervoerplan dat ten minste moet voldoen aan de eisen in het PvE en hetgeen de vervoerder in de aanbesteding daar bovenop heeft aangeboden) en waarin de vervoerder ook verantwoordelijk is voor de vermarkting en het risico op de reizigersopbrengsten.

In deze 'OV-bureau'-variant neemt de Provincie meer regie op ontwikkeling en aanbod van OV-diensten en de vermarkting daarvan (marketing en communicatie). Logisch gevolg hiervan is dat de Provincie ook de verantwoordelijkheid voor de reizigersopbrengsten op zich neemt (immers, de Provincie bepaalt waar wat rijdt en hoe dit vermarkt wordt).

Hiermee wordt een kerndeel van wat het openbaar vervoer is rechtstreeks aan overheidskant bepaald, niet aan vervoerderskant. Om deze sterkere regierol van de Provincie (in de vorm van een OV-bureau) goed invulling te kunnen geven, is het nodig dat er op de bijkomende specifieke taken een goed gekwalificeerd professioneel team werkzaam is aan provinciale kant. De regie van de Provincie gaat hier dus verder dan de huidige situatie: de overheid draagt via haar op te zetten OV-bureau zowel de ontwikkelfunctie als de opbrengstverantwoordelijkheid en heeft – net als nu – ook de controle op de kwaliteit van de uitvoering.

De rol van de vervoerder wordt die van het excellent uitvoeren van hetgeen de Provincie bepaalt. De uitvoering van de diensten zelf (het daadwerkelijk rijden, aanschaf en onderhoud bussen en treinen, personeel, planning, enz.) blijft dus gecontracteerd worden aan één of meerdere vervoerbedrijven, dit na openbare aanbesteding. De vervoerder(s) is/zijn in deze variant dus nog altijd eigenaar en beheerder van het materieel en werkgever van het uitvoerende personeel.

### 6.2.1 Voorwaarden

#### Juridische vereisten

Het opzetten van een OV-bureau kan als interne afdeling van de Provincie, danwel als een aan de Provincie gelieerd orgaan worden gerealiseerd. Dit is toegestaan vanuit Europese en Nederlandse wetgeving (Wp2000 art. 20.3). Er gelden geen specifieke zeggenschapseisen aangezien de uitvoering van de ov-diensten openbaar wordt aanbesteed aan een externe partij (vervoerbedrijf).

Indien het OV-bureau wordt opgezet als een interne afdeling van de Provincie, zonder deelneming van andere overheden, gelden er geen specifieke (juridische) vereisten anders dan wat gebruikelijk is bij de oprichting van interne Provinciale afdelingen, het hierover aangenomen provinciaal beleid en mogelijk hierop van toepassing zijnde eisen uit het SiS 4.0.

Als het OV-bureau als aparte entiteit op afstand van de Provincie geplaatst wordt, of in een gemeenschappelijke regeling / openbaar lichaam in samenwerking met andere overheden, vergt de opzet van een OV-bureau afstemming met het deelnemingenbeleid van de betrokken overheden, naast de eigen Provinciale kaders die in het SiS 4.0 zijn geformuleerd. Realisatie zal in dit geval naar verwachting meer tijd vergen dan de uitbreiding of oprichting van een interne afdeling van de Provincie.

Een interessante kanttekening bij deze organisatievorm is dat een gezamenlijk OV-bureau waarin de Provincie en, bijvoorbeeld, de bestaande GR Omnibuzz participeren te overwegen valt. Dit met het oog op de integratie van openbaar vervoer en doelgroepenvervoer naar publieke mobiliteit. De juridische verantwoordelijkheid voor het doelgroepenvervoer ligt namelijk bij de gemeenten. Samenwerking en integratie in een gezamenlijk OV-bureau kan de stap naar publieke mobiliteit mogelijk vergemakkelijken.

## Organisatorische vereisten

Om als Provincie naast de controle op de kwaliteit van de uitvoering (zoals nu al het geval is met de huidige aanbestedingssystematiek) ook de ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid goed in te kunnen vullen is het nodig daar op de specifieke extra taken een goed gekwalificeerd professioneel team voor in dienst te hebben.

Afhankelijk van de gewenste ‘diepte’ en het karakter van de sturingsrelatie overheid/vervoerbedrijf, zal er verder nagedacht moeten worden over wat de adequate bemensing en expertise van het OV-bureau zal zijn voor het uitoefenen van deze regie- en ontwikkelfunctie. Duidelijk is dat vanwege de vergaande sturing door de overheid op zowel het voorzieningenniveau als de verantwoordelijkheid voor de reizigersopbrengsten, een omvangrijkere specifieke expertise nodig zal zijn dan nu het geval is. Uitbreiding hoeft niet per se ‘ineens’ te worden gerealiseerd. Op termijn moet gedacht worden, een en ander afhankelijk van de gewenste ‘diepte’, aan de volgende samenstelling:

- Strategische opgaven en beleid (ca. 1-2 fte)
- Ontwikkeling netwerk en dienstregeling (ca. 6-8 fte)
- Tarieven en Betalen (w.o. OVpay) (ca. 1-2 fte)
- Marketing (ca. 2-3 fte)
- Reisinformatie en communicatie (ca. 2-3 fte)
- Concessiemanagement en monitoring (ca. 6-8 fte)
- Data en informatie (ca. 2-3 fte)
- Financiën en reizigersopbrengsten (ca. 3-4 fte)
- Juridische zaken (ca 1-2 fte)
- Ondersteuning, reizigersoverleg, etc (ca 1-2 fte)

*(Totaal 25-35 fte)*

Ten opzichte van de huidige formatie die bij de Provincie Limburg werkzaam is op het gebied van openbaar vervoer betreft dit een uitbreiding van 20 tot 30 fte. Overigens betreft dit niet allemaal extra kosten, aangezien deze taken momenteel belegd zijn bij de vervoerder en de Provincie daarvoor indirect – deels – betaalt via de concessievergoeding aan de vervoerder. In deze organisatievorm zal de vervoerder deze taken niet meer uitvoeren en dus ook geen personeel meer aanhouden.

De tijd die nodig is om deze organisatie op te bouwen zal ten eerste afhankelijk zijn van de snelheid waarmee de besluitvorming en administratieve zaken rondom het opzetten van deze organisatie gerealiseerd kunnen worden, in overeenstemming met de procedures voorzien in SiS 4.0; hier lijkt minimaal één jaar voor nodig (binnen of buiten de provinciale organisatie als zelfstandige entiteit) en zoveel langer als dat nodig is om met partijen te komen tot een afspraak of GR (samen met Omnibuzz) (zie hierna). Ten tweede zal dit ook afhankelijk zijn van de tijd die nodig zal zijn om het benodigde personeel te vinden en de mate waarin het van de

bestaande vervoerder over te nemen zal blijken te zijn; ook hier lijkt minimaal één jaar nodig; waarbij moet worden opgemerkt dat het personeel van de huidige concessiehouder tot en met het einde van de concessie in Limburg ook haar reguliere taken in dienstverband van de concessiehouder uitvoert. Voorts zal de vereiste expertise en vertrouwensrelaties met alle partners moeten ontstaan en groeien, wat meerdere jaren neemt om tot volle wasdom te komen (zoals de ervaring bij het OV-bureau Groningen Drenthe uitwijst). Al met al lijkt het niet overdreven om te stellen dat er meerdere jaren nodig zijn om tot een dergelijke organisatie te komen. Daarbij valt nog op te merken dat deze organisatie parallel dient te worden opgericht aan het voorbereiden van de aanbesteding van het vervoer in de opvolgende concessie. Daar deels gelijktijdig en deels volgtijdelijk invulling aan geven (eerst oprichten en bemensen van een OV-bureau, parallel de hoofdeisen voor de nieuwe concessie uitwerken en vervolgens het OV-bureau de aanbesteding van het vervoer laten doen) is uitdagend maar niet onmogelijk om gerealiseerd te hebben per start nieuwe concessie (december 2031).

Als er een OV-bureau wordt opgericht waarin ook anderen participeren, en niet alleen de aansturing en ontwikkeling van het openbaar vervoer maar ook de aansturing en ontwikkeling van het doelgroepenvervoer wordt samengebracht (met het oog op de ontwikkeling richting publieke mobiliteit[9]), komt daar naar schatting nog zo'n 10-15 fte bij. Hierbij valt te denken aan integratie met de bestaande GR Omnibuzz in Limburg. In totale formatie is dit grotendeels een verschuiving van formatie van Omnibuzz naar het OV-bureau en geen (of nauwelijks) uitbreiding ten opzichte van de formatie die momenteel in dienst is bij Omnibuzz inzake de regie op de uitvoering van het doelgroepenvervoer (gemeenten behouden uiteraard de taak in het sociaal domein, zoals beleid en indicatiestelling, etc). Uiteraard zal de realisatie van een dergelijke samenwerking nog meer tijd vergen dan het oprichten van alleen een 'eigen' provinciaal OV-bureau. Maar ook hier geldt dat integratie van Omnibuzz niet meteen bij de eerste ontwikkeling van het OV-bureau gerealiseerd hoeft te worden.

Afhankelijk van de reikwijdte van het OV-bureau (alleen Provincie of in samenwerking met anderen) zal er een toezichts- en verantwoordingsstructuur overeenkomstig met die reikwijdte moeten worden opgezet. Op zich vergt de oprichting van een OV-bureau als interne afdeling van de Provincie, geen andere aanpassing van de provinciale structuren dan de wijziging of oprichting van een reguliere provinciale afdeling zou vergen. Indien het OV-bureau juridisch gezien buiten de provinciale organisatie wordt geplaatst (als een GR, openbaar lichaam of anderszins), dient er een bestuurlijk toezicht georganiseerd te worden (d.m.v. een algemeen bestuur en dagelijks bestuur). De leden van deze besturen bestaan uit bestuurlijke vertegenwoordigers van de Provincie en partner(s). Het strategisch beleid wordt bepaald door het algemeen bestuur. Daarnaast stelt het algemeen bestuur jaarlijks de begroting en de jaarrekening vast. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor het voorbereiden en het uitvoeren van besluiten van het algemeen bestuur. Financiële en beleidsmatige verantwoording vindt plaats aan de Provincie (en partners) via begroting en jaarrekening. Belangrijk hierbij is dat het OV-bureau financieel en inhoudelijk mandaat krijgt via de begroting en de verantwoording loopt via de jaarrekening. De politieke betrokkenheid loopt via het behandelen van begroting en jaarrekening. In alle gevallen zal er ook rekening moeten worden gehouden met mogelijke eisen zoals voortvloeiend uit het aangenomen SiS 4.0.

### Financiële vereisten

Een OV-bureau van 25 tot 35 fte kost op jaarbasis ongeveer EUR 2,5 tot 3,5 miljoen plus bureaukosten van ca. EUR 1 à 1,5 miljoen, wat neerkomt op een jaarlijkse kostenpost van ca.

[9] Zie in dit verband ook de aanbevelingen uit het rapport "Als je niet stuurt, ga je nergens heen. Betaalbaarheid, inrichting en werking van het ov-systeem" (opgesteld in juni 2026 door ABDTOPConsult voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) waarin gesteld wordt dat, voor het realiseren van (de doelen van) publieke mobiliteit, sterkere overheidsregie op zowel ov als de andere vormen van (gedeelde) mobiliteit wenselijk zo niet noodzakelijk is.

EUR 3,5 à 5 miljoen. Afgezet tegen een totale concessieomzet van ca. EUR 175 miljoen per jaar betreft dit ca. 2-3% aan kosten voor het OV-bureau.

Dit betreft echter slechts voor een gering deel netto meerkosten ten opzichte van nu aangezien de taken die het OV-bureau uitvoert momenteel belegd zijn bij de vervoerder en de Provincie daarvoor gedeeltelijk indirect betaalt via de concessievergoeding aan de vervoerder.

Een OV-bureau waarin naast de Provincie ook gemeenten via Omnibuzz participeren (i.v.m. ontwikkeling richting publieke mobiliteit) leidt daarbovenop tot een extra kostenpost van zo'n EUR 1,0 à 1,5 miljoen. Dit is deels een verschuiving van lasten van gemeenten (cq. Omnibuzz) naar het OV-bureau.

In het OV lopen de inkomsten niet altijd in de pas met de uitgaven, onder meer door indexatieschommelingen, nacalculaties, seizoenspatronen in opbrengsten, etc. Aangezien de OV-productie iedere maand nagenoeg gelijk is (en de kosten dus ook), maar de (reizigers)inkomsten dat niet zijn, is het voor de opbrengstverantwoordelijke overheid nodig om voldoende reserves te hebben om deze fluctuaties op te vangen (cashflow).

Verder is de inrichting van een weerstandsvermogen zinvol om onverwachte schommelingen in inkomsten of kosten en andere risico's met potentieel financiële impact op te kunnen vangen. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor geen beheersmaatregelen zijn getroffen en die een mogelijk financiële impact kunnen hebben op de exploitatie. De uitgangspunten over het bepalen van de weerstandscapaciteit moeten worden vastgelegd in beleid (risico x kans x impact). Op een jaarlijkse concessieomzet van zo'n 175 miljoen is een weerstandsvermogen naar schatting en puur indicatief van EUR 4 à 5 miljoen wenselijk.

### 6.2.2 Evaluatie

Het opzetten van een OV-bureau is in zichzelf als inhoudelijke ambitie haalbaar. Wel dient er voldoende voorbereidingstijd genomen te worden; te denken valt aan minimaal één jaar na de beslissing tot oprichting voor de formele kant (toets SiS 4.0 etc.) en daarna zoveel langer als dat nodig is om mensen aan te trekken, kennis en expertise op te bouwen, vertrouwen te laten groeien etc. De verwachting is dat het mogelijk is om bij start van de nieuwe concessie een OV-Bureau operationeel te hebben, en te laten fungeren als aanstuurder en regievoerder van het ov (met de vervoerder als uitvoerder). Het zal uiteraard wel de nodige inspanning en focus kosten om het tijdig te realiseren. Er moeten mensen aangetrokken worden, kennis en expertise moet opgebouwd worden, vertrouwen door bestuur, politiek, maatschappij en andere stakeholders moet groeien, en dit alles (deels) parallel aan het formuleren van de eisen in en aanbesteding van de nieuwe concessie(s) (PvE en bestek).

Met het nemen van meer regie via een OV-bureau kan wellicht doeltreffender gestuurd worden op het gewenste voorzieningenniveau: je hebt als overheid dan zelf 'de knoppen in handen'. De vervoerder wordt immers door het OV-bureau gecontracteerd voor de uitvoering van een door het OV-bureau bepaalde dienstregeling. Die dienstregeling (wijzigingen of toevoegingen aan de diensten) kan gedurende de looptijd van de concessie onder deze aansturingsvorm rechtstreekser en makkelijk door het OV-bureau aangepast worden. Hiervoor dienen dan wel afspraken te zijn gemaakt in het contract met de vervoerder (de concessieovereenkomst). Aangezien een vervoerder inschrijft op een bepaalde dienstregeling en daar een bepaalde efficiency in inzet van personeel en materieel voor heeft bepaald, is het van belang dat de wijzigingsregelingen rekening houden met dit gegeven. Immers, er kan niet verwacht worden dat een vervoerder een veel minder efficiënte dienstregeling gaat rijden dan waarvoor hij heeft aangeboden (aangezien dit meer personeel en/of materieel kan kosten). Een meer-/minderwerkregeling dient hier dus rekening mee te houden. Te denken valt aan een regeling waarbij (relatief) kleine aanpassingen zonder meer doorgevoerd kunnen worden binnen het vaststaande volume in aanbod of op basis van afgesproken eenheidsprijzen, maar dat grote impactvolle wijzigingen via een business case afspraak (met open boek calculatie) lopen. Tegelijkertijd moet de vrijheid van bestelling van het OV-bureau ook niet overschat worden. Immers, ook in het geval van een OV-bureau zal het provinciale budget voor ov zijn restricties hebben, en is het niet mogelijk om aan alle (maatschappelijke en politieke) wensen

te voldoen. Net als in de huidige situatie zal er continu een integrale afweging gemaakt dienen te worden over de doelmatigheid van ingezette middelen.

Ten aanzien van de kwaliteit van uitvoering kan meer regie door de overheid juist leiden tot een lagere uitvoeringskwaliteit. De vervoerder heeft, zonder opbrengstverantwoordelijkheid, immers minder direct belang bij klanttevredenheid en meer reizigers. Om de kwaliteit van de uitvoering van de vervoersdiensten hoog te houden, moet het OV-bureau de kwaliteit dan ook anders of rechtstreekser monitoren dan in opbrengstencontracten. In het uitvoeringscontract met de vervoerder moeten er daarom een degelijke opvolging en gezamenlijke verbetersystematiek worden afgesproken waarin de verantwoordelijkheden van beide partijen (de overheid als planner en de vervoerder als uitvoerder) tot hun recht komen. Ook kunnen er sterke(re) prikkels op kwaliteit van de uitvoering gedefinieerd worden (bijv. via boeteregelingen) daar waar de vervoerder de volledige verantwoordelijkheid kan dragen. In elk geval zal het OV-bureau voldoende (financieel) geëquipeerd moeten zijn om het ov-aanbod door te ontwikkelen en risico's (stijgende kosten, tegenvallende opbrengsten e.d.) af te dekken. Die risico's liggen immers niet meer bij de vervoerder(s).

Mogelijk leidt het in de markt zetten van een uitvoeringscontract zonder opbrengstrisico bij de vervoerder ook tot een beter aanbod van de vervoerders. Immers, de vervoerder is slechts verantwoordelijk voor de kostenbeheersing in de uitvoering en hoeft zich geen zorgen te maken over de ontwikkeling in reizigersinkomsten. Mogelijk trekt dit ook nieuwe vervoerders tot de markt, die tot op heden niet de kennis hadden om te bieden op opbrengstencontracten, of de risico's ervan niet wilden dragen.

Uitvoeringscontracten zonder opbrengstrisico hebben als keerzijde dat de vervoerder niet meer geïnteresseerd is in opbrengsten en/of opbrengstengroei. In het geval van de Provincie Limburg hebben met name voor de regionale treindiensten potentie tot groei en daarmee extra inkomsten. Als de vervoerder daar geen profijt van heeft, kan het zijn dat het contract juist *minder* aantrekkelijk wordt voor een vervoerder. Dit dient dan extra opgevolgd te worden door opvolging van kwaliteit door het OV-bureau, maar het is mogelijk ook op te vangen door na te denken over een profit-sharing met de vervoerder in geval van groei in opbrengsten (bonusregeling).

Een ander interessant aspect van deze organisatievorm is dat het zich beter leent voor het hanteren van kleinere concessies, bijvoorbeeld voor bepaalde diensten in bepaalde gebieden, of afzonderlijk voor trein, bus en bepaalde vraagafhankelijke systemen. Dit kan als voordeel hebben dat het de markt toegankelijker kan maken voor andere of kleinere vervoerders, bijvoorbeeld ook vanuit de taxi- en touringcarbranches. Dit opent verder ook nieuwe mogelijkheden voor combinaties i.h.k.v. publieke mobiliteit.

## 6.3 Variant: Provinciaal assetbedrijf

**Definitie**: De Provincie brengt de ov- assets (voertuigen, stallingen, e.d.) in via een eigen bedrijf en besteed de exploitatie van de ov-diensten aan, waarbij de vervoerder gebruik maakt van de ter beschikking gestelde assets.

Met de huidige concessiesystematiek is de vervoerder verantwoordelijk voor alle aspecten rondom assets: aankoop, financiering, eigendom/beheer en onderhoud. De Provincie beperkt zich wat de voertuigen betreft tot het opstellen van functionele, niet detailleerde, technische eisen in het kader van de aanbesteding. Prijsdruk door concurrentie rust door aanbesteding op de volledige voertuigwaardeketen. Een overnameregelingen voor treinstellen, (elektrische) bussen en laadinfrastructuur waarvan de levensduur tot na het einde van de concessie reikt kan zorgen voor afschrijving van deze kapitaalgoederen over een langere periode dan die van de concessie (wat dus het risico voor de vervoerder verkleint). Tijdens de concessie zorgt de Provincie voor controlling van het onderhoud (jaarlijks in beperkte mate, omvangrijker op het tijdstip van overgang van assets in het kader van een concessieovergang).

Daarentegen, in deze variant 'provinciaal assetbedrijf' (vanaf hier ingekort tot 'pab'), wordt de Provincie verantwoordelijk voor het inbrengen van de juiste bij de voorziene exploitatie-omvang behorende en benodigde assets. Dit houdt in dat de Provincie eigenaar is van bepaalde assets, deze aanschaft tegen (mogelijk) gunstigere financiële voorwaarden dan de

private sector, en deze beschikbaar stelt aan de vervoerder in het kader van de concessie. De vervoerder zet deze assets in bij het uitvoeren van de ov-exploitatie.

Onder de assets vallen enerzijds vaste installaties, zoals stallingen, laadinfrastructuur, werkplaatsen en opstelterreinen, maar ook de voertuigen (treinen en/of bussen). Diverse opties zijn daarbij denkbaar. Zo zou de overheid, bijvoorbeeld, alleen stallingen en werkplaatsen op strategische locaties in eigendom kunnen nemen of hebben en ter beschikking kunnen stellen, of alleen treinstellen (al dan niet samen met onderhoudsinstallaties), maar bijvoorbeeld ook alleen elektrische bussen, en dit al dan niet inclusief stallingen en werkplaatsen.

Een tussenvorm van deze variant is te vinden in verschillende vormen van financiële garantiestelling door de Provincie, waardoor wellicht gunstigere financieringscondities mogelijk worden t.o.v. wat private bedrijven kunnen bedingen. De vervoerder blijft op deze manier eigenaar van het materieel maar schaft het aan met de financiële garantiestelling van de ov-autoriteit, die daarbij pandrecht op deze assets verkrijgt (mocht de vervoerder onverhoopt failliet gaan). Hierdoor vermindert ook het aantal interfaces rondom de voertuigen en ligt de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud bij de partij die voor haar dienstuitvoering afhankelijk is van de beschikbaarheid van voertuigen.

Sporen, stations, wegen en bushaltes spelen geen wezenlijke rol bij een assetbedrijf. Bushaltes vallen onder de verantwoordelijkheid van de wegbeheerder (doorgaans gemeenten en Provincies). De spoorinfrastructuur is de verantwoordelijkheid van ProRail. De stations vallen deels onder verantwoordelijkheid van ProRail, en deels onder NS Stations. De vervoerder is gebruiker van deze infrastructuren en betaalt voor dit gebruik (voor wat betreft de spoorinfrastructuur).

### 6.3.1 Voorwaarden

#### Juridische vereisten

EU-regelgeving laat een pab toe; er zijn in Europa ook reeds diverse asset-bedrijven van regionale overheden actief. Een Nederlands voorbeeld is het trambedrijf van de Provincie Utrecht (dat eigenaar is van de voor de exploitatie benodigde trams). Verordening 1370/2007, art. 5 bis vraagt zelfs van ov-autoriteiten om, in het kader van aanbestedingsprocedures te beoordelen of er maatregelen moeten worden genomen om te zorgen voor daadwerkelijke en niet-discriminerende toegang tot geschikt rollend materieel. De Verordening benoemt een aantal opties waar de Provincie ook gebruik van zou kunnen maken, maar die in een andere detaillering zouden moeten worden verkend op relevantie en in elk geval ook op juridische aspecten:

- De aanschaf door de ov-autoriteit van het rollend materieel om dit tegen marktprijs ter beschikking te stellen van de geselecteerde exploitant of als onderdeel van het openbaredienstcontract;
- De verstrekking van een garantie tegen marktprijs voor de financiering van het rollend materieel, met inbegrip van een garantie die het restwaarderisico dekt;
- Een toezegging om het rollend materieel tegen op voorhand vastgelegde financiële voorwaarden aan het einde van het contract tegen marktprijs over te nemen;
- Samenwerking met andere bevoegde instanties teneinde over een groter bestand aan rollend materieel te beschikken.

Aanvullend geldt dan nog het door de Provincie gestelde kader van SiS 4.0. Dit houdt vooral in dat de keuze van de rol (‘zelf doen’, voorzover de Provincie inderdaad een pab wil realiseren) en de instrumenten grondig gemotiveerd zou moeten worden. Ook de nadere vereisten van het uitvoerende kader, m.n. wat betreft governance en compliance binnen het pab, dienen dan uitgewerkt en vervuld te worden.

Bij treinmaterieel gelden overigens nog een aantal specifieke Europese vereisten waaraan voldaan moet worden, deze zijn beschreven in sectie 6.5.

## Organisatorische vereisten

De sturing door de Provincie van het ov-aanbod en de verdere ontwikkeling daarvan hoeft bij oprichting van een pab niet veel anders te zijn dan nu. Net als in de actuele concessie is het denkbaar om de concessiehouder wezenlijke ontwikkelings- en opbrengstverantwoordelijkheid te geven of het ov-aanbod gedetailleerd voor te schrijven (lijnen, bedientijden, frequenties, ...) zoals het geval zou zijn als voor de oprichting van een OV-bureau wordt gekozen.

Het financieren en eigendom van rollend materieel en andere assets is de essentie en zin van een pab. De wijze waarbij deze de 'assets' inbrengt kan op verschillende manieren vorm worden gegeven:

- De financiering (in de zin van het bezorgen van vreemd kapitaal), het aanschafproces, het eigendom en het onderhoud kunnen op verschillende manieren worden verdeeld over overheid, pab en vervoerder.
- Deze verantwoordelijkheden kunnen ook verschillend worden verdeeld voor voertuigen, opstelterreinen/stallingen, tank-/laadinfrastructuur en werkplaatsen.

In de praktijk komen zulke verschillen ook vaak voor; bijvoorbeeld als vervoerders voertuigen kopen en overheden opstelterreinen/stallingen en/of laadinfrastructuur en/of werkplaatsen ter beschikking stellen, of als de verdeling tussen de partijen anders is bij treinen dan bij bussen.

Het aanschafproces van assets (voertuigen en/of stallingen e.d.) kan tot de taken van het pab worden genomen. Of en wanneer dit zinvol is, hangt van de situatie af. Gezien de vaak relatief kleine aantal betrokken voertuigen, zal dit meestal niet aan te bevelen zijn (zie verder de bespreking over het beheer van het investeringsbudget). De benodigde kennis en expertise is immers dermate specifiek en op de specifieke taak van ov-voertuigen toegeschreven dat het bij het benodigde aantal voertuigen en de reguliere vervanging daarvan niet loont om deze kennis in huis op te doen en te behouden.

In principe zou een pab ook het onderhoud van het rollend materieel kunnen overnemen. Dit lijkt echter in het geval van Limburg weinig zinvol, onder meer omdat dat een extra interface creëert tussen de verantwoordelijkheid voor voertuigonderhoud en -exploitatie die via het pab loopt. Daardoor zouden regelingen noodzakelijk zijn voor bijv. de dagelijkse overdracht van voertuigen tussen onderhoudsbedrijf en exploitant, documentatie van voertuigstoringen enz. Dit zou ook leiden tot extra complexiteit in de concessieovereenkomst en tot onduidelijke verantwoordelijkheden. In het hier besproken pab-model blijft de gecontracteerde vervoerder daarom verantwoordelijk voor het onderhoud. Dat kan hij of zelf uitvoeren, of eventueel door derde partijen laten uitvoeren, zoals nu ook het geval is voor de treinen (onderhoud van de treinstellen door Stadler). Kern van de zaak hier is dat de verantwoordelijkheid bij de vervoerder blijft en niet via de Provincie en haar pab loopt.

Omdat het eigendom van de voertuigen bij het pab zou liggen, lijkt het op het eerste gezicht logisch als het pab ook het investeringsbudget beheert en de investeringen doet. Dat hoeft echter niet te betekenen dat het pab hiervoor zelf experts in loondienst moet hebben. Want gelet op de bestaande vloot aan treinen en bussen en de voorzienbare tijdstippen van uitstroom/vervanging door nieuwe voertuigen zouden slechts zelden aanbestedingsprocedures gehouden moeten worden:

- De meeste elektrische treinen (FLIRT) gaan op basis van de in de huidige concessie vastgelegde overnameregeling in 2031 over naar de opvolgende concessiehouder. Tot het einde van de opvolgende concessie hoeven deze voertuigen niet te worden vervangen (tenzij er sprake is van een incident met total loss).
- De 8 GTW EMU die nu geleased zijn, gaan in 2031 over en moeten voor instroom in 2037 tijdig vervangen worden door nieuwe elektrische treinstellen.
- Ca. 40-50% van de in nieuwe concessie benodigde elektrische bussen gaan over.
- Per 2031 moeten er ca 100-150 nieuwe elektrische bussen instromen.
- Daarna is om de vijf jaar een batch van tussen de 50 en 100 elektrische bussen aan te schaffen.

Gezien dit geringe aantal aanbestedingen zou tijdelijke inhuur van externe expertise waarschijnlijk voordeliger zijn dan het aanhouden van eigen experts. Inhuren van externe experts leidt overigens wel tot hogere kosten dan gebruikmaking van de expertise van grote commerciële vervoerders die centraal regelmatig voertuigen aanschaffen voor hun lokale vestigingen. Ook dient er binnen het pab de capaciteit en expertise voorhanden te zijn om de opdrachten aan externe experts vakkundig vorm te geven en te begeleiden. Alternatief, en naar het voorbeeld van veel Franse steden, zou het beheer van het investeringsbudget incl. de uitvoering van de aanbestedingsprocedures voor de aanschaf van de voertuigen ook aan de vervoerder i.h.k.v. de exploitatieconcessie kunnen worden gedelegeerd om te kunnen profiteren van de aanschafervaring van deze bedrijven. Een ander voordeel is dat de vervoerder de specificatie en aanschaf van de voertuigen waarmee hij zelf gaat rijden op deze manier bepaalt en verantwoordt. Dit kan zijn betrokkenheid bij het totale ov-product versterken en helpen vermijden dat later richting het pab een claimcultuur ontstaat in het geval dat tijdens de concessieuitvoering problemen met voertuigen optreden. Echter, aangezien de vervoerder geen eigenaar wordt van de voertuigen, zal er wel een nauwere betrokkenheid van het pab nodig zijn dan in de huidige aanbestedingssystematiek m.b.t. de definitie van voertuigeisen en gunningscriteria, met name wat betreft life-cycle costs.

Het pab voert verder tijdens de concessie met name ‘papieren taken’ uit zoals de administratieve afhandeling van de financiering en controle van de documentatie over het onderhoud aan de voertuigen. De vervoerder dient de documentatie op te leveren (zoals nu ook het geval is). Vanwege lange termijn duurzaamheid van materieel en waardebehoud moet er getoetst worden of verdergaande contractuele plichten dan in de huidige concessieovereenkomst nodig zijn. De vervoerder voert immers onderhoud uit aan voertuigen die Provinciaal eigendom zijn, zonder per se de prikkel om de staat van onderhoud en waarde van de voertuigen op lange termijn in zijn onderhoudsaanpak en -verantwoordelijkheid te betrekken.

De snelheid waarmee een pab opgericht zal kunnen worden hangt van een aantal zaken af:

- Om te beginnen zal dit afhangen van de benodigde tijd voor de voorafgaande politieke besluitvorming ervoor.
- In het geval er alleen vaste infrastructuren, zoals stallingen e.d., door de Provincie in eigendom zouden worden genomen[10] en aan vervoerder(s) ter beschikking zouden worden gesteld, zal het oprichten van een ‘formeel’ pab vermoedelijk achterwege kunnen blijven. In lijn met het beheer van ander vastgoed, zal zulk vastgoed waarschijnlijk binnen de bestaande provinciale organisatie kunnen worden beheerd. Uit een toets op uitvoerbaarheid moet blijken hoe en op welke termijn invulling aan deze oplossingsrichting kan worden gegeven.
- Als er ook bus- en/of treinmaterieel, of ook ICT-infrastructuur, aangeschaft, ter beschikking gesteld en beheerd moet worden, zal de formelere structuur van een pab zeer waarschijnlijk vereist zijn. Het gaat hier immers om het beheer van zeer gespecialiseerde ov-assets waar de Provincie geen ervaring in heeft. Het aannemen van personeel met de benodigde kennis zal hier ook nodig zijn.
- Verder zal er bij de eerste oprichting tijd en kosten gepaard gaan met het overnemen van bestaande assets. Uitgaand van de status quo zouden in principe voorzover mogelijk op basis van bestaande overgangsregelingen en in onderhandeling met Arriva de bestaande assets in eigendom van het pab dienen te komen. Of dit voor alle assets zinvol is, of bijvoorbeeld voor bepaalde bedrijfslocaties beter een alternatief gezocht dient te worden, zou nader onderzocht moeten worden. Een aandachtspunt daarbij is dat een aantal assets eigendom van Arriva zijn (bussen en FLIRT treinstellen), andere zijn geleased (GTW treinstellen), anderen vallen onder huurcontracten (standplaatsen), nog andere zijn niet in bezit van Arriva (werkplaats voor onderhoud van de treinstellen, omdat onderhoud wordt ingekocht). Ook relevant is dat specifieke assets (zoals de boordcomputers in de bussen) door Arriva in eigen beheer zijn ontwikkeld. Vanuit concurrentieoverwegingen zal de bereidheid om dit type assets over te dragen beperkt

[10] Wat dit betreft is de Provincie al bezig met een verkenning van stallingslocaties en eventueel benodigd eigenaarschap.

zijn. Overname van een aantal assets is geregeld in art. 8 van de uitvoeringsovereenkomst bij de concessie (elektrische treinen, ZE-bussen en specifieke laadinfrastructuur tegen boekwaarde en staat van onderhoud op dat moment). Uitgangspunt bij deze overnameregeling is overname door de opvolgende concessiehouder, wat in dit geval het pab zou zijn. Voor overige assets zal, afhankelijk van de uitgangssituatie moeten worden onderhandeld, nieuwe huurcontracten worden afgesloten, of over koop of verkoop worden onderhandeld, enz. Dit is een precair proces, aangezien er – anders dan bij de overnameregeling – geen grondslag in de huidige concessie ligt voor overname. Het overnameproces wordt daarmee een strategische aangelegenheid waarbij er voor de verkopende partij niet alleen financiële overwegingen maar ook strategische overwegingen mee kunnen spelen. In geval van Arriva als verkopende partij zou bijv. de mate waarin het bezit van deze asset(s) een onderscheidend voordeel biedt t.o.v. de concurrentie mee kunnen spelen.

Een indicatieve schatting is dat minimaal 1 jaar noodzakelijk zal zijn voor de voorbereiding (politieke besluitvorming, inclusief doorlopen van de eisen uit het SiS 4.0), gevolgd door 1 jaar of meer voor de realisatie ervan, afhankelijk van de scope van verwerving en de gekozen vorm en omvang van eigendomsoverdracht.

## Financiële vereisten

Financiële voordelen voor de Provincie kunnen in zoverre behaald worden als bij financiering van nieuwe assets vreemd kapitaal wordt ingezet en de Provincie of het pab daarbij beter gerated wordt en gunstigere condities krijgt aangeboden dan in de tot nu toe gebruikte opzet van aanschaf en financiering via de concessiehouder mogelijk en/of gebleken is. Eén van de beweegredenen in de afgelopen jaren om te komen tot bijvoorbeeld voertuigpools in overheidseigendom en andere vormen van overheidsbemoeienis met asset-eigendom en -financiering was het financiële voordeel dat ontstond of genoten kon worden doordat de opdrachtgevende overheid betere financiële condities kende of kon bedingen. Het is echter altijd zaak om, alvorens een definitieve keuze te maken, een verkenning/marktanalyse te doen naar de financieringscondities en -mogelijkheden van partijen. Het is immers geen op voorhand uitgemaakte zaak dat een pab altijd gunstigere condities kent of krijgt dan een vervoerder via een eigen financieringswijze weet te bedingen.

Het pab zelf veroorzaakt, gezien de geringe benodigde formatie, slechts beperkte eigen kosten; bovendien gaat het om kosten voor taken i.v.m. financiering en eigendom van assets die nu waargenomen worden door de concessiehouder. Het gaat dus niet per se om extra kosten, maar om een verschuiving van vervoerder naar pab. Wel kunnen er, afhankelijk van de gekozen verdeling van verantwoordelijkheden beperkt extra kosten ontstaan door een noodzakelijke uitbreiding van taken, zoals meer controlling van voertuigonderhoud.

Echter, de kosten voor het proces van aanschaf en financiering van voertuigen liggen bij een pab waarschijnlijk hoger dan wanneer een commercieel vervoersconcern dit voor eigen voertuigen bewerkstelligt. Dit komt door schaalnadelen en beperktere ervaring bij eigen waarneming van deze taak door het pab in verhouding tot wat binnen het concern van een commerciële vervoerder mogelijk is. Een oplossing hiervoor – zoals hierboven beschreven – zou zijn om het beheer van het investeringsbudget aan de vervoerder te delegeren.

Verder ontstaan er vermoedelijk relatief hoge kosten voor overname van assets waarvoor in de concessieovereenkomst nog geen overdracht is geregeld. Daarover zou met Arriva moeten worden onderhandeld. De Provincie heeft vooral bij assets die ze niet makkelijk zelf anders dan door overname van Arriva kan verwerven (bijvoorbeeld bedrijfslocaties op strategische locaties) een minder goede onderhandelingspositie. Oprichting van een pab gaat daarom waarschijnlijk tot extra kosten leiden in vergelijking met een aanbesteding zoals die tot nu toe is uitgevoerd, waarin de kosten voor assets in het offertebedrag zitten, waarop prijsdruk door de aanbestedingsprocedure bestaat.

Als gevolg van asseteigendom komen aanzienlijke activa op de balans van het pab. Dit is met risico's verbonden, bijv. als herwaarderingen van voertuigen nodig worden of de geplande gebruiksduur niet mogelijk blijkt. Ook kostenstijgingen van assets in eigendom van een pab waarin geïnvesteerd moet worden, treffen de Provinciale begroting direct. Daartegenover

staat, dat de bieder op de exploitatie van de ov-diensten hiervoor geen risico-toeslagen meer hoeft te calculeren, wat de prijs van de exploitatie-offertes zou moeten verlagen. Of per saldo financiële voor- of nadelen ontstaan als gevolg van het oprichten van een pab valt op dit moment niet met zekerheid te zeggen, daar is nader onderzoek voor nodig.

### 6.3.2 Evaluatie

Overheden hebben doorgaans een betere rating dan commerciële bedrijven en kunnen daardoor voertuigen en eventueel andere assets doorgaans gunstiger financieren. Door de wereldwijde financieringscrisis (2008 en nasleep) konden kleinere commerciële vervoerbedrijven een voertuigfinanciering niet meer rond krijgen tegen condities waarmee ze in aanbestedingen kansrijk konden bieden. Hierdoor nam de marktspanning af, wat tot kostenstijging voor overheden kon leiden. Een oplossing werd gevonden in de oprichting van assetbedrijven aan overheidskant, die het materieel financieren, in eigendom hebben en ter beschikking stellen. Deze oplossing verbeterde zo de marktspanning en droeg ook bij aan een gelijk speelveld voor bieders op de exploitatie, wat een bijdrage leverde tot lagere verwachte kosten voor de opdrachtgevende overheden.

Een pab leidt echter ook tot meer financiële risico's voor de overheid door de scheiding tussen financiering en eigendom enerzijds en onderhoud anderzijds. Dit kan betekenen dat, voor het waarborgen van waardebehoud en gebruiksduur, een intensivering van onderhoudscontrolling in vergelijking met de huidige situatie zinvol wordt, wat tot wat hogere kosten voor deze controlling zou leiden. Een pab leidt ook tot aanzienlijk hogere financiële risico's voor de overheid als gevolg van het eigendom op zich, bijvoorbeeld door mogelijke afwijkingen tussen voorziene en reële waardeontwikkeling en/of gebruiksduur.

Een algemeen voordeel van een pab kan zijn lagere winst- en risico-opslagen dan wat een commerciële vervoerder in zijn offerte zou calculeren i.v.m. met het in assets geïnvesteerd vermogen. Daartegenover staat het risico dat het pab als gevolg van het ontbreken van kostendruk door aanbesteding op de aanschaf van deze assets hogere kosten zal hebben dan commerciële vervoerders. Dit kan ontstaan door het ontbreken van een rechtstreekse druk op optimalisatie van de vlootomvang door de splitsing van eigendom en gebruik ervan. Een vervoerder zal er belang bij hebben om de kopende overheid om een grotere vloot dan noodzakelijk te vragen. Hogere kosten kunnen ook ontstaan door geringere ervaring, minder marktmacht of kleinere aantal voertuigen per bestelling. Om dat laatste te reduceren, kan een overweging zijn om aanschaf van voertuigen (en ook andere taken die commerciële vervoerders centraal waarnemen, zoals aankoop en systeembeheer van IT-systemen) als Provincie niet alleen maar in een samenwerkingsverband met andere provincies op te zetten. In Nederland bestaat een dergelijke structuur nog niet. Verkend zou moeten worden of en welke Provincies voor welke assets een samenwerkingsverband zouden willen opstellen, en hoeveel tijd dat kost.

Een voordeel bij eigendom van assets door de overheid is dat hiermee een volledige ontkoppeling plaats kan vinden tussen de afschrijftermijnen van de assets en de concessieduur. In de huidige concessie vindt deze ontkoppeling overigens ook al deels plaats door de in de concessie opgenomen overnameregeling. Bij voertuigen betekent dit dat een meer geleidelijk investeringsritme gerealiseerd kan worden en dat concessies niet meer op afschrijvingstermijnen van voertuigen gericht hoeven te worden. Dit verlaagt toetredingbarrières tot de markt, komt de marktspanning bij aanbesteding van de concessie(s) ten goede en zo indirect ook de kosten voor de overheid. Het heeft echter als nadeel dat hierdoor mogelijk meer vlootheterogeniteit ontstaat (er is immers geen garantie dat opeenvolgende voertuigaanbestedingen dezelfde leverancier opleveren), waardoor meerkosten ontstaan i.v.m. onderhoud en het moeten aanhouden van grotere voorraden reserve-onderdelen van verschillende voertuigleveranciers. Nadelig is ook, ook al zijn er geen transactiekosten door taxatie en eigendomsoverdracht bij concessieovergang, dat er een toename van interfaces ontstaat i.v.m. beheer en controle op goed onderhoud van assets.

Een ander aspect om rekening mee te houden is het tijdsaspect van het aanschafproces. Een commercieel vervoerder die een aanbestede concessie heeft, hoeft niet de aanschaffing van voertuigen aan te besteden; een pab moet dat wel. Een vervoerder kan daardoor, bijv., sneller

dan een overheidsbesteller een trein bestellen en inzetgereed voor exploitatie krijgen. Daartegenover staat dat als de overheid zelf voertuigen koopt, zij wel vroeger met het aankoopproces kan starten dan een vervoerder, die zelf pas na het winnen van zijn eigen aanbesteding met de aanschaf kan beginnen.

Een pab kan ook onderwerp van gesprek of zelfs kritiek worden als problemen zich voordoen met vertraagde leveringen, kinderziektes bij ingebruikname en voertuiguitvallen en -storingen tijdens de exploitatie. De waarschijnlijkheid van dergelijke problemen neemt bovendien toe, omdat een pab als kleine afnemer (vergeleken met commerciële vervoersbedrijven) niet vanuit een sterke positie tegenover de voertuigproducenten kan optreden.

Een pab biedt verder voordelen voor wat betreft strategische assets die moeilijk vervangbaar of verplaatsbaar zijn, zoals stallingen op strategische locaties waar weinig alternatieve mogelijkheden zijn (denk aan locaties nabij stations). Ten aanzien van eigendom van busstallingen door het pab dient een afweging gemaakt te worden op basis van twee criteria: (a) is de locatie strategisch gelegen (lees: nabij startpunt van veel buslijnen zoals een station) en zijn er in de nabijheid weinig alternatieve locaties beschikbaar? en/of (b) is er op de betreffende locatie een netaansluiting aanwezig terwijl er in de (wijde) omgeving sprake is van netcongestie? Indien het antwoord op beide of een van beide vragen ‘ja’ is, is het in eigendom nemen van die betreffende stalling door de Provincie te overwegen.

Bij aanschaf van voertuigen door een pab (en ook bij delegatie aan de vervoerder van het beheer van het investeringsbudget verbonden met plichten over intensieve afstemming) heeft de Provincie directer invloed op de voertuigspecificaties (bijvoorbeeld comfort, duurzaamheid of ecologische aspecten) dan bij een ‘klassieke’ aanbesteding met in principe slechts éénmalige specificatie van voertuigeisen, voorzover daarover niet wordt onderhandeld. Daardoor kunnen grotere transities en innovaties zoals invoer van automatisch rijdende voertuigen wellicht makkelijker worden gerealiseerd. Tegelijkertijd dient de extra speelruimte van de overheid hiervoor niet overschat te worden omdat grotere transities en innovaties bij de voertuigen ook impact zullen hebben op de uitvoering van de vervoerdiensten. Deze zullen, volgens de te sluiten concessieovereenkomst met de aanbestede vervoerder, ook beperkingen kennen in de toegelaten aanpassingen aan het aanbod, c.q. heronderhandelingen en kosten veroorzaken. Wat trein betreft zijn wijzigingsmogelijkheden (na levering) beperkt. Een wijziging aan een trein leidt al snel tot de plicht en noodzaak om een nieuwe toelating te verkrijgen. Dat is een langlopend en intensief proces. Nadeel van de looptijd en kosten van dat proces moet worden afgewogen tegen het voordeel dat met de beoogde aanpassing ontstaat.

Tenslotte, na oprichting van een pab moeten er assets worden verworven; hiervoor zullen ten dele onderhandelingen vanuit een relatief slechte onderhandelingspositie gevoerd moeten worden, wat vermoedelijk tot meerkosten zal leiden. De vraag is of het verwerven van bepaalde assets, waaronder vastgoed op strategische locaties ondanks een wellicht ongunstige uitgangspositie voor de overheid niet in toenemende mate noodzakelijk is geworden i.v.m. de elektrificatie van de busvloot (netaansluiting van stallingen i.r.t. netcongestie, langere levensduur van materieel, enz.).

## 6.4 Combinatievariant: provinciale sturing/marktbewerking en assets

Bovenstaande twee varianten kunnen ook samengevoegd worden tot een combinatievariant. Dit vertegenwoordigt dan een extra stap in de richting van ‘inbesteding’ waarbij de Provincie een groter aandeel neemt in de totale waardeketen door zowel de ontwikkelfunctie en commerciële verantwoordelijkheid naar zich toe te trekken, alsmede het ter beschikking stellen van de assets, echter zonder zelf betrokken zijn bij de uitvoering van de diensten en bijbehorend onderhoud.

| | Asset-eigendom bij de vervoerder | Asset-eigendom bij de overheid |
|---|---|---|
| **Geen OV-bureau** | Referentievariant | Variant 2 |
| **OV-bureau** | Variant 1 | Combinatievariant (1 & 2) |

De te realiseren vereisten en de resulterende evaluatie zijn bij een combinatievariant in essentie, zij het niet volledig, de optelsom van hetgeen bij de vorige twee secties is verwoord. Dit wordt hier niet herhaald.

Zoals eerder ook aangegeven bij de definitie van de te onderzoeken varianten, het is hier belangrijk te beseffen dat dit geen uitputtende lijst van opties is. Verdere combinaties zijn denkbaar. Zo zouden er andere keuzes gemaakt kunnen worden voor bus en trein, of voor bussen en kleinschalig vervoer. Enz.

## 6.5 Variant: Volledig provinciaal openbaarvervoerbedrijf

**Definitie**: Opbouw of aankoop/overname van een ov-bedrijf, in 100% eigendom van de Provincie voor uitvoering van de vervoerdiensten (eventueel met een gedeeltelijke onderuitbesteding van een deel van de vervoerdiensten via aanbesteding).

Een volledig provinciaal openbaarvervoerbedrijf (pvb) betekent, dat bovenop alle taken die hierboven omschreven zijn voor de combinatievariant, ook alle overige uitvoerende taken (busdiensten, treindiensten en alle onderhoudstaken) die in voorgaande varianten door aanbestede vervoerder(s) gedragen werden hier ook aan overheidskant komen te liggen.

Principieel kan een dergelijk vervoerbedrijf ‘binnen’ de provinciale structuur geplaatst worden (‘zelf doen’), maar deze optie wordt, ook elders in Europa, zeer zelden gekozen. Gebruikelijker is het om een vervoerbedrijf met eigen rechtspersoonlijkheid op te zetten, en deze in eigendom te plaatsen bij de betreffende ov-autoriteit, die daarbij zeggenschap uitoefent op dit bedrijf en daarmee ook voldoet aan bepaalde Europese juridische eisen voor inbesteding. In het vervolg gaat we ook uit van deze tweede optie voor een pvb.

### 6.5.1 Voorwaarden

#### Juridische vereisten

Voor inbesteding van een concessie, die onder het toepassingsgebied van de Europese Verordening 1370/2007 valt, geldt dat aan de voorwaarden van de Verordening moet worden voldaan. De belangrijkste zijn:

- De Provincie moet zeggenschap op haar overheidsbedrijf kunnen uitoefenen net als over haar eigen diensten;
- Het overheidsbedrijf dat een onderhands gegunde concessie krijgt, mag niet meedoen aan aanbestedingen buiten het gebied van de ov-autoriteit waarvoor zij de onderhandse concessie heeft gekregen;
- Het overheidsbedrijf mag wél lijnen exploiteren die naar de naburige concessiegebieden gaan;
- Ook mag het overheidsbedrijf een deel (maar niet het merendeel) van de diensten onderuitbesteden aan andere vervoerders (dit moet dan aanbesteed worden).

Het opzetten door de Provincie van een pvb en inbesteding van een concessie naar de Nederlandse Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) aan dit pvb is binnen het gebied van de Provincie dus principieel toegestaan, zowel vanuit Europees recht, en sinds mid 2026 ook vanuit Nederlandse wetgeving. Immers, met de recente aanpassing van de Wp2000 hebben nu ook provincies, naast de grote steden, de mogelijkheid gekregen om onder voorwaarden ov-concessies te verlenen zonder dat daartoe een aanbesteding is gehouden.

Voor de daadwerkelijke oprichting van een pvb en voor het functioneren ervan zal nog rekening moeten worden gehouden met verdere juridische eisen:

- Een belangrijke voorwaarde is de zeggenschapsvoorwaarde voortvloeiend uit Europees recht (Verordening 1370/2007). Bij volledig eigendom door de Provincie zal dit in principe geen probleem veroorzaken. Echter, in alle gevallen, maar in het bijzonder als er co-eigendom met andere overheden zou bestaan, zal een juridische toets vereist zijn om er zeker van te zijn dat de geplande vormgeving van het pvb, qua eigendoms- en sturingsrelaties met de Provincie, statuten en overige beheersregelingen enz. in lijn is met deze zeggenschapseisen.
- Om inbesteding van een concessie aan een publiek bedrijf te realiseren, dient de Provincie ook rekening te houden met de overige in Nederland geldende regels, net zoals nu ook het geval is bij het aanbesteden van concessies. Dit betreft met name de overige eisen uit de Wp2000.
- Landelijk gelden regels die wel van toepassing zijn op publieke bedrijven en niet van toepassing zijn op private. Van bijzonder belang is de Aanbestedingswet 2012 aangezien het pvb zelf aanbestedende dienst wordt, en hierdoor onder aanbestedingsverplichtingen valt bij de aanschaf van, onder andere, voertuigen en andere assets en contracten. Ook dient rekening te worden gehouden met markttoezicht door de ACM, al moeten de precieze contouren hiervan nog worden bepaald[11].
- Daarnaast gelden de landelijke eisen aan vervoerbedrijven, zoals vergunningseisen en de regels die in het kader van concessieovergang gelden voor wat betreft personeelsovername, naast cao, enz. (zie o.a. de Wp2000 en het Bp2000).
- Provinciaal gelden de eigen provinciale regels, resulterend uit de Provinciewet en de in dat verband vastgestelde provinciale kaders over 'verbonden partijen' (in Limburg is dat m.n. de kaders uit het SiS 4.0).
- Verder gelden de concessieafspraken met de huidige vervoerders en wat daarin opgenomen is ten aanzien van overname van assets.

*Opmerking over treindiensten*

In het geval van Limburg dient ook rekening te worden gehouden met spoorgebonden vervoer, voor zover dit onderdeel wordt van het pvb, en de complexe regels die daarop van toepassing zijn, waaronder de Spoorwegwet. Immers, spoorvervoer, als er besloten wordt om dit door het pvb te laten uitvoeren, heeft grote impact op de organisatie van het pvb[12]: om als bedrijf reizigers per trein te mogen vervoeren op het Nederlandse hoofdspoorwegnet, moet er aan een combinatie van Europese en Nederlandse eisen worden voldaan. Deze worden hieronder kort gepresenteerd:

- **Bedrijfsvergunning als spoorwegonderneming**: het pvb dat treindiensten uitvoert moet een bedrijfsvergunning hebben. Dit is de formele erkenning dat de onderneming geschikt is om als spoorwegonderneming actief te zijn. Zonder deze vergunning is er geen toegang tot het spoorwegnet. In Nederland wordt deze vergunning verleend door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De vergunning is gebaseerd op Europese regelgeving en is in beginsel geldig binnen de EU. De vergunning vereist onder meer:
  - Voldoende financiële draagkracht: aantoonbaar financieel gezond en gedurende minstens een jaar aan financiële verplichtingen kunnen voldoen.
  - Een goede reputatie van onderneming en bestuurders: beoordeling geldt niet alleen voor de rechtspersoon zelf maar ook voor bestuurders en personen die feitelijk leidinggeven aan de onderneming.
  - Beroepsbekwaamheid: aantonen dat de onderneming beschikt over voldoende spoorwegkundige kennis om veilig en professioneel te kunnen opereren. Daarbij kijkt de vergunningverlener naar aanwezigheid van deskundigheid op gebieden zoals veiligheid, exploitatie, materieelbeheer, onderhoudsmanagement, personeelsmanagement, regelgeving en compliance. Voor een nieuwe vervoerder betekent dit meestal dat ervaren spoorprofessionals worden aangesteld in sleutelposities.

[11] Zie de bespreking hierban in DOVA (2026), "Studie Inbesteding Openbaar Vervoer", Utrecht.

[12] Zoals eerder verwoord, het is denkbaar om maar een deel van het vervoer in te besteden, en een ander deel te blijven uitbesteden. Zo zou, bijvoorbeeld, spoorvervoer uitbesteed kunnen worden en busvervoer inbesteed.

- Voldoende aansprakelijkheidsdekking/verzekering: letselschade bij reizigers, schade aan derden, schade aan infrastructuur, milieu- en calamiteitenschade. Dit betreft hoge verzekerde bedragen.

- **Veiligheidscertificaat**: het pvb moet verplicht een veiligheidscertificaat hebben om daadwerkelijk op het hoofdspoor te mogen rijden. Dit certificaat wordt afgegeven via het EU spooragentschap (ERA). De ILT beoordeelt daarbij onder andere het veiligheidsbeheersysteem (VBS), de operationele processen, de risicobeheersing, omgang met incidenten, opleiding en competenties, onderhoudsorganisatie, naleving van nationale en Europese regelgeving. Het certificaat vermeldt in welke landen het bedrijf actief mag zijn, welke activiteiten zijn toegestaan en welke typen exploitatie worden uitgevoerd. Jaarlijks moet het bedrijf veiligheidsgegevens aanleveren en wijzigingen melden die invloed kunnen hebben op de bedrijfsvergunning, de veiligheidscertificering en de aard van de dienstverlening. Bij ernstige tekortkomingen kan het certificaat worden beperkt, geschorst of ingetrokken.
- **Veiligheidsbeheersysteem (VBS)**: het pvb moet beschikken over een aantoonbaar werkend veiligheidsbeheersysteem (VBS). Daarin zijn onder meer vastgelegd: risicobeheersing; operationele procedures; opleiding en competentiemanagement; incidentregistratie en onderzoek; onderhouds- en veiligheidsprocessen. Dit systeem moet aantonen dat veiligheid structureel wordt beheerst binnen alle bedrijfsprocessen. Iedere spoorwegonderneming op het hoofdspoor moet over een VBS beschikken.
- **Toelating materieel**: Alle locomotieven, treinstellen en rijtuigen moeten zijn toegelaten voor gebruik op het Nederlandse en/of Europese spoorwegnet. Daarnaast moet het materieel compatibel zijn met de infrastructuur van ProRail, inclusief ERTMS/ATB-eisen waar van toepassing.
- **Gekwalificeerd personeel**: Machinisten moeten beschikken over een Europees machinistenbewijs en aanvullende certificering voor de betreffende infrastructuur en het gebruikte materieel. Ook conducteurs, verkeersleidingcontactpersonen en veiligheidsfunctionarissen moeten aan de relevante vakbekwaamheidseisen voldoen.
- **Toegang tot spoorcapaciteit**: Het bedrijf moet een toegangsovereenkomst sluiten voor gebruik van de infrastructuur en treinpaden aanvragen bij ProRail. Zonder toegewezen capaciteit mogen er geen treindiensten worden gereden.

Voor een beginnende spoorwegonderneming duurt het in de praktijk al gauw meer dan een jaar om alle documentatie, procedures, audits en certificeringen op het niveau te krijgen dat nodig is voor vergunningverlening en certificering. De meeste tijd gaat hierbij zitten in het opzetten van het Veiligheidsbeheersysteem (VBS). De bedrijfsvergunning en het veiligheidscertificaat zijn grotendeels het resultaat van het kunnen aantonen dat de organisatie financieel stabiel is, er gekwalificeerd management aanwezig is, het VBS volledig is ingericht en personeel, materieel en processen aantoonbaar veilig zijn.

## Organisatorische vereisten

Voor het oprichten van een pvb zijn er principieel twee opties voorhanden: (1) een pvb ‘uit het niets’ opbouwen, of (2) een pvb oprichten op basis van een bestaand vervoerbedrijf, in concreto betekent dit de aankoop van de lokale vestiging van de huidige concessiehouder:

- Gezien de uitgangssituatie in Limburg, met op dit moment één concessiehouder voor de gehele Limburgse concessie die het personeel in dienst heeft en voertuigen alsmede overige assets bezit of contracteert, is aan te bevelen om voorzover mogelijk deze tweede optie te volgen, vooropgesteld dat hiervoor een redelijke prijs kan worden overeengekomen. De bepalingen in de huidige concessie betreffende overname van materieel aan het einde van de concessie, evenals de Nederlandse cao-regels en de bij wet geregelde personeelsovergang bij concessiewisseling voor het uitvoerend (‘direct’) en een deel van het ondersteunend (‘indirect’) personeel, wijzen ook in de richting van een bedrijfsovername. Feitelijk kan dit gezien worden als analoog aan dat wat er zou gebeuren als een andere vervoerder dan de zittende de volgende aanbesteding zou winnen. Om dit in de praktijk om te zetten zal er, per asset en afhankelijk van de precieze uitgangssituatie, gebruik moeten worden gemaakt van de bestaande

overgangsregeling, van een vrije onderhandeling over verkoop van eigendom of bestaande contracten, of zullen nieuwe contracten enz. nodig zijn (zie ook sectie 6.3.1).
- Het alternatief (opbouw 'uit het niets') is weinig realistisch. Het zou vernietiging van kapitaal en ervaring betekenen, en ook zou het kostbaar en tijdrovender zijn dan overname. Wel zullen er enkele functies van het pvb nieuw of ten dele nieuw opgezet moeten worden (zie hierna).

*Sturing*

De organisatorische vereisten aan Provinciale kant om inbesteed ov goed aan te sturen zijn voor een groot deel niet anders dan bij aanbesteding en dus kan ook veel van de huidige organisatie behouden blijven. Maar er gaan wel enige dingen veranderen door inbesteding, met name voor het ontstaan van een pvb. Fundamentele veranderingen zijn:

- De Provincie wordt verantwoordelijk voor een eigen bedrijf, de rol als eigenaar moet naast en gescheiden van de rol als opdrachtgever worden geregeld. Uitgangspunten daarvoor zijn geformuleerd in het provinciale beleid voor verbonden partijen (SiS 4.0).
- Inbesteding aan een eigen bedrijf is gericht op een langdurige opdrachtgever-nemer-relatie, ook al is de concessieduur formeel niet anders dan bij aanbesteding. Echter normaal gesproken zullen concessies aan een eigen bedrijf opnieuw verleend worden, terwijl in een aanbestedingsregime na elke aanbestedingsprocedure het vervoerbedrijf kan wisselen en opdrachtgever en -nemer 'met een schone lei beginnen'.

De verschillen die door inbesteden ontstaan worden verder verduidelijkt door een blik te werpen op alle wezenlijke functies die voor het uitvoeren van ov nodig zijn. Onderstaande tabel[13] vat samen hoe deze functies onder inbesteding mogelijk anders dan onder aanbesteding verdeeld worden:

| Functies | Mogelijke invloed op uit te voeren functies door inbesteding |
|---|---|
| Afsluiten van ov-contracten | • Inbestedingsproces met meer vrijheden qua procedure, i.p.v. openbare aanbesteding; opstellen van ov-beleid (beschikbaar stellen van budget en formuleren van de opdracht aan het vervoerbedrijf is bij zowel in- als aanbesteding aan de orde) |
| Planning van aanbod, voertuigen en infrastructuurontwikkeling – jaarlijks en langere termijn | • Een pvb kan sterker bijdragen aan langetermijnontwikkeling; de ov-autoriteit blijft beslissen |
| Productie van de vervoersdiensten incl. verkeersleiding, planning van materieel, chauffeurs en onderhoudspersoneel | • Geen principieel verschil met aanbestede concessie, kerntaken van de vervoerder/pvb |
| Aanschaf en onderhoud van voertuigen, stallingen/onderhoudsfaciliteiten incl. laadinfrastructuur | • Ontwikkeling strategie investering/vervanging door pvb gericht op lange termijn; ov-autoriteit blijft beslissen<br>• Geen verschil met aanbestede concessie wat onderhoud betreft |
| Ontwikkeling van infrastructuur | • Geen verschil met aanbestede concessie wat afstemmingen met wegbeheerders, ProRail en NS Stations over haltes, spoorlijnen en stations betreft |
| IT-systeembeheer: IT-systemen voor opstellen van dienstregelingen, voertuig- en dienstroosters, centrale verkeersleiding (CVL), kaartverkoop, monitoring bussen (locatie, SoC, etc) reizigersinformatie, voertuig-onderhoud, opladen e-bussen, enz. | • Net als bij aanbestede concessie: verantwoordelijkheid vervoerder, dus nieuw pvb; dit wordt een grotere uitdaging dan bij aanbesteding (zie verderop) |
| Ontwikkeling tariefsysteem en prijzen | • Geen verschil met aanbestede concessie, want de Provincie bepaalt sowieso de kaartsoorten en de tarieven, afgezien van evt. enige aanvullende tarieven |
| Kaartverkoop en klantenservice incl. hiervoor benodigde faciliteiten | • Geen verschil met aanbestede concessie; pvb dient net als de commerciële vervoerders lid te worden van Translink voor het innen en verrekenen van reizigersopbrengsten (ov-chipkaart en) OVpay |
| Overhead- en ondersteunende functies (inkoop, hr, recruitment, marketing, enz.) | • Geen verschil met aanbestede concessie |

[13] Deze tabel is gebaseerd op het rapport DOVA (2026) "Studie inbesteding openbaar vervoer", Utrecht.

| Functies | Mogelijke invloed op uit te voeren functies door inbesteding |
|---|---|
| Managementinformatiesystemen en financial controlling van aanbod, kwaliteit, kosten, opbrengsten, reizigers | • Controlling is bij inbesteding aan pvb cruciaal voor de ov-autoriteit, systematiek voorschrijven<br>• pvb levert conform systematiek analyses en rapportages voor ov-autoriteit<br>• Geen 'klassieke' financiële incentives in contracten (voor bijv. kwaliteit, of contractuele boetes); eventueel alternatieve instrumenten zoals bonussystemen voor medewerkers, budget voor uitbreiding/verbetering van de kwaliteit van het ov-aanbod |

Net als bij aanbesteding, kan de Provincie er bij inbesteding voor kiezen om functies voornamelijk zelf uit te voeren of meer op hoofdlijnen te sturen en de uitwerking meer aan het pvb over te laten. Het laatste ligt bij inbesteding wel voor de hand, maar de Provincie moet zich hierover een mening vormen en besluiten.

De verdeling van verantwoordelijkheid zou, bijvoorbeeld, er als volgt uit kunnen zien:

- Het pvb is uiteraard verantwoordelijk voor de uitvoering van de OV-diensten.
- Het pvb neemt ook een aanzienlijk deel van de regie-/ontwikkelfunctie voor zijn rekening: planning van de dienstregeling en voorstellen voor verdere ontwikkeling van het ov-systeem, controlling in brede zin (aanbod, kwaliteit, kosten, reizigers) en op basis daarvan regelmatige rapportage en afstemming met de ov-autoriteit in het Provinciehuis; bijdragen aan de voorbereiding van besluitvorming in Provinciale en Gedeputeerde Staten over bijvoorbeeld ov-ontwikkelingsstrategie, grote investeringen in infrastructuur en voertuigen etc.
- De Provincie als ov-autoriteit blijft de verantwoordelijke instantie. Dit is zeer belangrijk maar wordt niet zelden in discussies over inbesteden versus aanbesteden over het hoofd gezien. 'Verantwoordelijk' betekent hier: bepaling van welk ov-aanbod tegen welk reizigerstarief met het oog op de publieke belangen (verkeer, economie, sociale participatie van bevolkingsgroepen zonder toegang tot eigen vervoer, milieu enz.) aan de reizigers wordt aangeboden, en welke vergoeding de vervoerder voor welke prestaties ontvangt. Dit dient ook met een eigen pvb duidelijk te worden bepaald. De ov-autoriteit moet daarom alle aspecten van het ov-systeem blijven overzien, de uitvoering van de vervoersdiensten controleren, indien nodig in samenwerking met het pvb bijsturen en de nodige beslissingen over de ontwikkeling van het systeem nemen. Het pvb kan die besluitvorming inhoudelijk vergaand voorbereiden en eigen voorstellen ontwikkelen. Echter de ov-autoriteit moet de expertise in huis hebben om uiteindelijk dat alles inhoudelijk te kunnen beoordelen en ook actief de aanzet tot nieuwe ontwikkelingen te kunnen geven (bijvoorbeeld een herschikking van het lijnennet en vervoersaanbod, een verschuiving van openbaar vervoer naar publiek vervoer, voorbereidingen op vernieuwingen zoals te verwachten bij invoering van automatisch bestuurde voertuigen, enz.)

Op ambtelijk niveau moeten voor de uitoefening van de sturingsrol de nodige fte's beschikbaar zijn. Aangezien in de huidige concessie doorontwikkeling van het ov-aanbod en opbrengstverantwoordelijkheid bij de concessiehouder liggen en met een door overname van de huidige concessienemer verkregen pvb in zoverre de verdeling van de ontwikkelfunctie niet wezenlijk anders zou zijn dan nu, kan verwacht worden dat inbesteding wat dit betreft geen aanzienlijke impact op de organisatie van de Provincie zou hebben. De ov-autoriteit heeft dus een relatief klein maar competent team nodig, dat een combinatie van brede ov-kennis en inzicht in bestuurlijke processen meebrengt. Hoeveel fte's in een concreet geval nodig zijn, hangt uiteindelijk af van nader te maken concrete keuzes qua sturingsvorm (o.m. hoe intensief of functioneel (op afstand) de ov-autoriteit het pvb wil sturen). Voor de Provincie Limburg lijkt een omvang van max. 10-15 personen aan fte adequaat. Dit is met een aanbestedingsregime vergelijkbaar, maar het kan ook meer personeel dan nu betekenen, bijvoorbeeld daar waar taken belangrijker worden (bijv. kostencontrolling) of momenteel onvoldoende waar worden genomen door de concessiehouder. In de beginfase en bij grote transities (zoals elektrificering, of waarschijnlijk in een toekomstige herschikking van het ov-systeem vanwege automatisch rijden) kan extra personeel of ook inhuur van externe expertise nodig blijken. Deze indicatie van de bemensing is een indicatie. Het illustreert vooral, dat ook

bij een inbestede concessie de ov-autoriteit personeel en expertise in voldoende omvang nodig heeft om de ov-contracten te beheren en de ontwikkeling van het vervoersaanbod te sturen.

*Aandeelhouderschap*

Nieuw is, dat de Provincie taken i.v.m. het aandeelhouderschap moet gaan vervullen. Noodzaak is dit te scheiden van de rol als besteller van de ov-vervoersdiensten bij het pvb. De taken van de eenheid bij de Provincie die de belangen als aandeelhouder behartigt zijn qua omvang vrij beperkt en op strategisch niveau. Het gaat om taken zoals:

- Benoeming van leden dagelijks bestuur, toezichtorganen
- Goedkeuring begroting en jaarrekening
- Strategische beslissingen over de ontwikkeling van het aanbod
- Beslissingen over investeringen in voertuigen en infrastructuur

Dit dient in overeenstemming te worden gebracht met de in het SiS 4.0 vastgestelde provinciale kaders bij het opzetten van eigen bedrijven.

*Productie van vervoerdiensten*

Een pvb als exploitant is in organisatorisch opzicht een aanzienlijke uitbreiding t.o.v. een pab dat slechts asset-eigenaar en -financier is. Het verwerven van het eigendom van de assets, van lease- of huurcontracten enz. door een pvb is voor een deel niet anders dan wat beschreven is voor een pab (zie sectie 6.3.1). Er zijn echter voor een pvb meer assets nodig dan bij een pab. Dat zijn met name de verkeersleiding trein en bus en de zeer belangrijke IT-systemen en software voor dienstregeling, roosters, kaartverkoop/afrekening, reizigersinformatie, enz. Een pvb wordt werkgever van al het uitvoerende personeel (zie sectie 6.1 voor een indicatieve omvang van het personeelsbestand) en wordt zelf vervoerder:

- **Chauffeurs en machinisten:** Voor een aanzienlijk deel zal het huidige personeel van Arriva vermoedelijk gebruik maken van de mogelijkheid om naar het pvb te wisselen. Maar er zal ook een deel van het rijdend personeel op de arbeidsmarkt moeten worden aangetrokken. Een risico is dat dit aanvankelijk niet in voldoende mate succesvol is, waardoor de start van de vervoersdiensten door het pvb met uitvallen en negatieve publiciteit gepaard kan gaan.
- **Onderhoudspersoneel:** Hiervoor geldt hetzelfde als voor chauffeurs en machinisten voorzover diensten niet compleet kunnen worden ingekocht (zoals thans bij het onderhoud van treinstellen)
- **Overige exploitatiemedewerkers (veiligheid & controle, ...):** Hiervoor geldt hetzelfde als voor het overige operatieve personeel.
- **Verkeersleiding:** Voor bus is dit nu door Arriva in Heerenveen (Operations Control Center, OCC) geregeld. Dit belangrijk asset- en personeelscomponent vormt een uitdaging voor het nieuw op te zetten pvb. Daarom zal waarschijnlijk een eigen verkeersleiding bus met eigen personeel moeten worden opgebouwd, of zou verkend moeten worden of dit bij een bestaande centrale kan worden ingekocht. Voor het personeel van de verkeersleiding trein (momenteel in Maastricht) geldt hetzelfde als voor chauffeurs, machinisten en onderhoudspersoneel.
- **IT-systemen:** Dit vormt een centrale en forse uitdaging voor een nieuw op te zetten pvb. Diverse ICT-systemen en programma's die centraal zijn voor de operationele uitvoering zijn momenteel ondergebracht bij het hoofdkantoor van Arriva in Heerenveen. De bijbehorende specialisten zijn daardoor niet voor Limburg beschikbaar. Er zullen dus apparatuur en software moeten worden verworven en teams worden opgezet die weten om te gaan met alle (communicerende) apparatuur en systemen die vervoer en betaling mogelijk maken, en die dienstregelingen en werkroosters efficiënt weten op te stellen. De schaalvoordelen die ontstaan door deze zaken voor de concessie Limburg landelijk te regelen, vervallen.
- **Directie en verder leidinggevend personeel:** Te verwachten is, dat leidinggevend personeel van Arriva maar ten dele tot overgang naar een pvb zouden kunnen worden bewogen. Aangezien ervaren ov-managers op de arbeidsmarkt dun gezaaid zijn, zal de mate waarin een adequate bezoldiging kan worden geboden een rol spelen. Wat in dit geval wellicht nog belangrijker zal zijn, is personeel te vinden dat aan de ene kant ervaring heeft in het leiden van ov-bedrijven en aan de andere kant de juiste 'insteek' heeft, in lijn met de langdurige opdrachtgever/-nemerrelatie die bij een pvb zou

gelden, om de maatschappelijke belangen gemoeid met ov op de voorgrond te stellen, actief voor afstemming van de ontwikkeling van het ov met de ov-autoriteit te zorgen en binnen het pvb een cultuur te scheppen die langdurige vertrouwensrelaties en intrinsieke motivatie voor kwalitatief hoogwaardig en efficiënt geproduceerd ov vooropstelt.

- **Overig personeel (HR, administratie, ...):** Deze taken worden momenteel uitgevoerd door/via het hoofdkantoor van Arriva. Het gaat hier echter om minder ov-specifieke taken, die derhalve makkelijker op te zetten zijn.

*Realisatie*

Om tot realisatie van een pvb te kunnen komen zijn een aantal stappen te doorlopen:

- Voorafgaand aan de oprichting van een pvb, dient het Provinciale besluitvormingsproces en de formele oprichting van het pvb plaats te vinden. Naar inschatting van de Provincie zou hier 1 à 2 jaar voor nodig zijn.
- Vervolgens dient de daadwerkelijke inrichting van de 'kern' van het pvb plaats te vinden. Hiermee wordt bedoeld directie en de mensen en systemen die een commerciële vervoerder in het kader van een aanbesteding centraal in zou brengen. Dit zijn centrale afdelingen en IT-systemen, niet de productieafdelingen (chauffeurs, monteurs, planners, voertuigen, etc). Cruciaal is het vinden van de juiste leiding voor het pvb. Daarnaast dienen ondersteunende afdelingen als HR, inkoop, financiën, reisinformatie, IT, etc. opgezet en bemenst te worden. Er dient hier rekening mee gehouden te worden dat het indirecte personeel van Arriva formeel pas in december 2031 overgaat van Arriva naar het pvb. Deze mensen zijn dus in de jaren voordat de exploitatie overgaat naar het pvb niet beschikbaar voor werkzaamheden voor het pvb. Dit betekent dat vervoerontwikkelaars en diensten- en roostermakers ook van tevoren moeten worden aangeworven, inclusief de bijbehorende software en opleidingen in het gebruiken ervan. Met name de aspecten die met de IT-systemen te maken hebben moeten hier niet onderschat worden. Voor het opzetten van dit gedeelte van het pvb lijkt het prudent om uit te gaan van minimaal twee jaar (zo niet meer).
- Deze afdelingen zullen zich onder andere in de voorbereidingsfase op de concessie moeten bezighouden met het analyseren van de situatie en alle activiteiten ontplooien die nodig blijken te zijn om te kunnen garanderen dat er per eind december 2031 (concessieovergang) een werkend pvb klaarstaat. Bestaande productiemiddelen (personeel, materieel en infrastructuren) worden in principe van de huidige concessiehouder overgenomen, op analoge wijze als wat er zou gebeuren tussen twee opeenvolgende concessiehouders in het kader van een aanbesteding. Echter, het is te verwachten dat dit onvoldoende zal zijn om de productie te garanderen, waardoor aanvullend personeel wellicht moet worden aangeworven en opgeleid. Aanvullend materieel moet wellicht ook worden aangeschaft. Aangezien het pvb zelf aanbestedende dienst is, zal dit via de formele aanbestedingswetwetgeving moeten plaatsvinden. Voldoende tijd dient hiervoor uitgetrokken te worden (vermoedelijk 2 tot 3 jaar). Ook hier zal een en ander afhankelijk zijn van de daadwerkelijke omstandigheden en omvang van de taken van het pvb (bus en/of trein). Hoe minder er van de bestaande concessiehouder overgenomen kan worden, hoe langer hiervoor uitgetrokken zal moeten worden. Het uitvoeren van deze taken kan deels gelijktijdig met het opzetten van de kern van het pvb plaatsvinden
- Tijdens het opzetten van het pvb, dient de Provincie als ov-autoriteit, naast het aansturen van het opzetten van het pvb als aandeelhouder, ook te blijven werken aan de voorbereiding van de inbestede concessie (PvE, concessieovereenkomst). Dit vergt dat de provinciale organisatie hier voldoende deskundig personeel voor in dienst heeft of neemt.
- Een laatste stap die niet vergeten moet worden, is dat minimaal een half jaar voor de start van exploitatie alles gereed moet zijn. Die tijd is nodig voor onder meer het testen en inregelen van systemen en assets, het zekerstellen van contracten en leveringen, en het operationaliseren van het vervoerplan en dienstregeling naar voertuig- en dienstroosters (uitvoeringspakketten), informatiesystemen etc.
- Gezien het belang van een soepele concessieovergang in december 2031, is het ook raadzaam om extra tijd te rekenen als buffer voor onvoorziene zaken en langere doorlooptijden, zeker een half jaar tot een jaar is aan te bevelen.

Al met al komt de totale doorlooptijd vanaf het moment van besluitvorming tot oprichting van het pvb tot het moment dat de exploitatie door het pvb daadwerkelijk start op zeker 5 tot 7 jaar. Dit laat zien dat indien er op korte termijn besloten wordt tot het oprichten van een pvb en hiermee de exploitatie van het ov in eigen hand te nemen, slechts realiseerbaar is als er met veel focus en weinig tegenslagen de verschillende benodigde stappen doorlopen kunnen worden (deels volgtijdelijk, deels waar mogelijk parallel). Daarmee lijkt het zeer de vraag, gezien de huidige stand van zaken (per eind 2026), of te verwachten is dat een pvb per december 2031 de exploitatie van het Limburgse ov uit kan voeren.

## Financiële vereisten

Voor de realisatie van een pvb zullen meerdere zaken geregeld moeten worden. Met de overname van voertuigen, garages, stallingen en werkplaatsen, de personeelsovergang en het vinden van het benodigde aanvullend personeel en de verdere opbouw en ontwikkeling van een pvb (m.n. ook de IT-aspecten ervan) zullen aanzienlijke kosten en tijd gemoeid zijn:

- Tijd/kosten voor politieke besluitvorming, incl. aanvullende juridische en financiële expertisen als basis voor besluitvorming.
- Directe oprichtingskosten, ook i.r.t. het benodigde kapitaal. In dit verband zullen vragen ontstaan over de financiële ruimte die de Provincie ter beschikking staan (eigen kapitaal of financieringsmogelijkheden elders)
- Tijd/kosten voor onderhandeling over overname van assets met de zittende concessiehouder (dit zijn netto geen extra kosten, want de onderhandelingen bijvoorbeeld over de prijs van over te nemen assets zijn ook in de actuele praktijk van overname van assets bij concessieovergang nodig; wat verandert is dat deze kosten direct door de Provincie gedragen worden i.p.v. dat ze deel uitmaken van het offertebedrag van een bieder op de exploitatie).
- Tijd/kosten voor het opzetten van de benodigde IT-systemen.
- Organisatieontwikkeling: Extra kosten voor het zoeken en eventueel bijscholen van personeel; te verwachten is dat een deel van het Arriva-personeel niet overgenomen kan worden en vervanging gezocht moet worden. Een aspect om ook rekening mee te houden, is onproductieve werknemers in de overgangsfase als de ontwikkeling van het personeelsbestand en de taken van de organisatie niet precies gelijke tred houden.

Een kwantificatie van deze kosten zou een veel diepgaandere analyse vereisen dan wat er in het kader van dit onderzoek te realiseren is. Ook dient er rekening mee te worden gehouden dat de oprichtingskosten van een pvb over een lange periode afgeschreven zouden moeten worden om niet tot duidelijke meerkosten te leiden.

Door het inbesteden aan een pvb worden daarna, tijdens de exploitatie, zowel de investerings-, productiekosten- als opbrengstenrisico's van de ov-concessie aan overheidszijde gedragen. Deze risico's kunnen principieel via de ov-concessie bij het pvb worden gelegd, of verdeeld worden met de Provincie, net zoals bij een aanbesteding. Zo is bijvoorbeeld het dragen van opbrengstrisico door de Provincie denkbaar met name wanneer zij zelf de ontwikkelfunctie zou dragen. Hetzelfde geldt in principe voor risico's in relatie tot investeringen en waarde van voertuigen en andere assets (zie inhoudelijk sectie 6.3), waarbij de Provincie zelf meer risico's zou kunnen dragen naarmate zij ook zelf meer directe invloed neemt op de investeringsbeslissingen door het pab. Het beleggen van risico's aan de kant van het pvb betekent vooral dat de Provincie die risico's niet meer als opdrachtgever maar als aandeelhouder draagt. Miscalculaties, tegenvallers of slecht beheer kunnen, in het extreme, betekenen dat het pvb failliet gaat. Hoe realistisch zo'n scenario is, is mede afhankelijk van de wijze waarop het pvb vanuit aandeelhouderschap bestuurd wordt, en van hoe de Provincie zich in zo'n extreme situatie zou opstellen. Hoog over zijn dit verantwoordelijkheden die goed moeten worden doordacht en belegd. Per saldo ligt de financiële verantwoordelijkheid en alle risico's altijd bij de Provincie.

Wat de kosten betreft, er zijn enerzijds argumenten om te denken dat productie door een pvb de kosten zou kunnen verlagen, bijvoorbeeld door een lagere rendementseis van de aandeelhouder. De mogelijke omvang van dit effect is overigens moeilijk te bepalen. Anderzijds zijn er ook redenen om te verwachten dat de afwezigheid van concurrentie bij het

verwerven van een concessie uiteindelijk tot kostenverhogingen leidt. Zoals ook in de DOVA-studie verwoord, het belangrijkste gevaar van inbesteding is een gestage terugkeer van de inefficiënties die bij overheidsbedrijven voorafgaand aan de invoering van de Wp2000 geconstateerd konden worden. Die studie benadrukt dan ook het belang van een adequate governance van het pvb, gericht op een goede en transparante samenwerking met de Provincie, maar ook op het behoud van een efficiënte bedrijfsvoering om de mogelijke voordelen van inbesteding te behalen en te behouden[14]. De mate waarin dit haalbaar is, zal ook zeer afhankelijk zijn van de plaatselijke bestuurscultuur en andere omstandigheden waarin de Provincie verkeert.

In ieder geval maken de toegenomen risico's aan overheidskant dat een zekere mate van budgetflexibiliteit moet worden voorzien in het kader van de invoering van inbesteding. Daarnaast zal het aanleggen van een weerstandvermogen om dezelfde reden, en zoals ook uitgelegd i.r.t. het functioneren van een OV-bureau, des te belangrijker zijn.

### 6.5.2 Evaluatie

Bij de opzet van een pvb gelden in essentie de meeste punten die eerder bij de bespreking van de opzet van een OV-bureau (zie sectie 6.2.2) en een pab (sectie 6.3.2) al golden. Deze worden hier niet herhaald.

Aanvullend kunnen een aantal voor- en nadelen van het overnemen van de operationele verantwoordelijkheden door een pvb worden benoemd. Overigens is het ook hier belangrijk te beseffen dat een en ander uiteindelijk zeer afhankelijk zal zijn van omstandigheden en gemaakte keuzes.

Een belangrijk aspect bij inbesteding is dat er in principe uitgegaan wordt van het opzetten van een langdurige relatie met een eigen bedrijf dat alle aspecten van de ov-productie overziet, van productontwikkeling, via assetmanagement tot uitvoering. De relatie met een pvb betekent ook dat de Provincie als aandeelhouder geen winstmaximalisatie zal willen nastreven, maar slechts een gezonde vermogensstructuur in het belang van de continuïteit van de onderneming.

Het pvb kan binnen deze kaders de eigen ondernemingsstrategie en voorstellen voor de ontwikkeling van het ov-systeem zo eerder naar verwachte effecten op de lange termijn richten en daarbij langetermijnontwikkelingen betrekken. Commerciële bedrijven, daarentegen, zouden normaal gesproken slechts optimaliseren op omzet/rendement en terugverdientijd tot eind van het contract. De Provincie kan dus met een pvb in principe een stap terug kan doen en de langetermijnontwikkeling van het ov meer aan de kant van het pvb (of gezamenlijk) laten gaan ontwikkelen. Echter, de mate waarin deze taakverdeling goed zal functioneren, zonder terugkeer van inefficiënties op de langere termijn, zal afhankelijk zijn van de kwaliteit van de governance van het publieke bedrijf en de rolzuiverheid in de relatie tussen pvb en Provincie (dus zowel qua aandeelhouderschap als qua opdrachtgeverschap).

De langdurige relatie bij inbesteding leidt immers ook tot risico's. Een belangrijke bron ervan is dat de ijking van de benodigde vergoeding aan het huidige marktprijsniveau ontbreekt. Dit geldt ook voor het innovatievermogen van het bedrijf. Het hanteren van benchmarkindicatoren kan hier een rol spelen, maar zal dit maar ten dele kunnen compenseren. Ook andere aspecten van het openbaredienstcontract kunnen zich in de loop van de tijd ongunstig ontwikkelen en verstarringen en inefficiënties veroorzaken. Dit heeft vooral de neiging te ontstaan doordat het, bij langdurige inbestedingsrelaties, door de toenemende macht van gevestigde belangen, moeilijk kan worden, zulke geleidelijke ontwikkelingen weer te corrigeren. Daaruit volgt dat bij inbesteding het belang van vakkennis en goede sturing op publieke doelen, inclusief kostenefficiëntie van groot belang zal zijn. Tot slot is van belang dat doorontwikkeling van het openbaar vervoer en realisatie van innovaties mede worden bepaald door budgettaire keuzes en ambities van de opdrachtgever.

[14] Zie DOVA (2026), "Studie Inbesteding Openbaar Vervoer", Utrecht,

Bijstuurbaarheid van aanbod en kwaliteit kan in principe rechtstreekser en eenvoudiger plaatsvinden bij inbesteding dan bij aanbesteding van een opbrengstencontract. Maar, los van het feit dat bijstuurbaarheid ook sterker kan zijn onder kostencontracten (zie sectie 6.2.2 over de variant OV-bureau), zal bijstuurbaarheid bij inbesteding ook afhankelijk zijn van de mate waarin de Provincie daadwerkelijk een goede samenwerkingsrelatie weet te houden met haar eigen pvb. De moeilijke relatie die soms tussen gvb's en ov-autoriteiten in de grote steden zijn ontstaan laten zien dat bijstuurbaarheid niet per se vanzelfsprekend is (al is de situatie in de grote steden complexer vanwege de driehoeksrelatie tussen gvb's, centrumgemeenten als aandeelhouders en vervoerregio's als ov-autoriteiten).

## 6.6 Samenvattende evaluatie

Hieronder volgt een vergelijkingstabel waarin de belangrijkste verschillen tussen de varianten langs een aantal dimensies worden samengevat. De combinatievariant (zie sectie 6.4) staat niet in de tabel omdat het in essentie de optelsom is van de varianten OV-bureau en provinciaal assetbedrijf. De vergelijking vindt steeds plaats ten opzichte van de huidige wijze van aanbesteden van een concessie (referentievariant).

De varianten worden vergeleken op verschillende aspecten, die aandachtspunten en beweegredenen vormen in de discussie over inbesteding, zoals ook in de DOVA-studie samengevat: aansturing, bijstuurbaarheid, marktspanning, prikkels, financiën, haalbaarheid en exitmogelijkheden. Een nadere probleemanalyse zou deze lijst kunnen helpen verfijnen en nader aansluiten bij Provinciale beleidsdoelstellingen, waarna een concrete evaluatie kan plaatsvinden van de wenselijkheid van de realisering van de hier besproken varianten of van slechts een aanpassing aan de huidige aanbestedingssystematiek.

| VERGELIJKING T.O.V. HUIDIGE CONCESSIE-SYSTEMATIEK | OV-Bureau | Provinciaal assetbedrijf | Provinciaal vervoerbedrijf |
|---|---|---|---|
| **Aansturing** | • Vergt substantiële uitbreiding van aansturing en kennis aan overheidskant. | • Vergt beperkte uitbreiding van aansturing en kennis aan overheidskant.<br>• Vergt het opzetten van nieuwe rol als financier en/of aandeelhouder voor assets. | • Vergt substantiële uitbreiding van aansturing en kennis aan overheidskant.<br>• Vergt het opzetten van nieuwe rol als eigenaar/aandeelhouder. |
| **Bijstuurbaarheid van het aanbod** | • Toename van controle op het aanbod, ook tijdens het contract, evenwel ingeperkt door budget en redelijke compensaties (marges en heronderhandelingsgrenzen conform bepalingen in aanbesteed contract) en inhoudelijke en procesmatige overwegingen ten aanzien van het openbaar vervoerstelsel als geheel ('niet alles kan', kiezen in consequenties). | • - | • Toename van controle op het aanbod, ook tijdens het contract, mits adequaat gecompenseerd, conform EU-regels. Budgetbeperkingen en inhoudelijke en procesmatige overwegingen ten aanzien van het openbaar vervoerstelsel als geheel ('niet alles kan', kiezen in consequenties) blijven van toepassing.<br>• Ten opzichte van OV-bureau, ontstaat er invloed via de rol als aandeelhouder. |
| **Bijstuurbaarheid van materieel-investeringen** | • Vergelijkbaar (beperkt tot functionele eisen i.h.k.v. de aanbesteding van de concessie). | • Meer (volledige) controle op materieelbestellingen, wel binnen de kaders van aanbestedingsregels. | • Toename van controle op materieel-bestellingen, wel binnen de kaders van aanbestedingsregels, en afhankelijk van gekozen sturingsvorm van pvb. |
| **Concurrentie/marktspanning** | Mogelijk toename van marktspanning als:<br>• Er toetreding door nieuwe vervoerders plaatsvindt door het vervallen van de opbrengst-verantwoordelijkheid van de vervoerder.<br>• Door hantering van kleinere concessies toetreding door nieuwe vervoerders plaatsvindt. | Mogelijk toename van marktspanning als:<br>• Financieringsproblemen of toegang tot strategische assets thans de concurrentie inperken. | • Verlies van prikkels afkomstig van concurrentie voor concessies. |

| VERGELIJKING T.O.V. HUIDIGE CONCESSIE-SYSTEMATIEK | OV-Bureau | Provinciaal assetbedrijf | Provinciaal vervoerbedrijf |
|---|---|---|---|
| **Prikkels tot doelmatigheid (efficiëntie)** | • Prikkels tot kostenefficiëntie behouden en versterkt mits professionele en verantwoorde keuzes in ov-aanbod worden gemaakt. | • Mogelijk verlies aan efficiëntie in materieel. | • Gevaar voor verlies van efficiëntie op de langere termijn.<br>• Mogelijkheid tot het gebruik van een (gedeeltelijke) onderuitbesteding van diensten (via aanbesteding) als benchmark en efficiëntie-prikkel.<br>• Algemene efficiëntieprikkels zeer afhankelijk van de kwaliteit van de publieke aansturing. |
| **Prikkels tot ontwikkeling/innovatie** | • Beperkte prikkel tot innovatie en ontwikkeling via de aanbesteding van de vervoerder.<br>• Toename van vrijheid en mogelijkheid aan overheidskant om tijdens het contract te experimenteren met nieuwe diensten (op eigen risico). | • Beperkte prikkel tot innovatie en ontwikkeling via de aanbesteding van de vervoerder.<br>• Toename van vrijheid en mogelijkheid aan overheidskant om tijdens het contract assetinnovatie te realiseren (op eigen risico). | • Geen prikkel tot innovatie en ontwikkeling via de aanbesteding van de vervoerder.<br>• Toename van vrijheid en mogelijkheid aan de kant van overheid en pvb om tijdens het contract te experimenteren met nieuwe diensten en assetinnovatie te realiseren (op eigen risico). |
| **Kapitaal/financiën** | • Cashflow reserve benodigd.<br>• Risicoreservering en Weerstandsvermogen moet worden opgezet. | • Financieringsmogelijkheden moeten worden georganiseerd. | • Financieringsmogelijkheden moeten worden georganiseerd.<br>• Cashflow reserve benodigd.<br>• Risicoreservering en Weerstandsvermogen moet worden opgezet. |
| **Haalbaarheid** | • In rudimentaire vorm 1-2 jaar, meer (2-3 jaar) voor volledige wasdom.<br>• Realisatie bij start nieuwe concessie is mogelijk.<br>• Openingen voor combinaties in de richting van publieke mobiliteit op langere termijn. | • Minstens 2 jaar (1-2 jaar voor assets onder overnameregeling, mogelijk langer voor andere assets.<br>• Realisatie bij start nieuwe concessie is mogelijk. | • 5-7 jaar, afhankelijk van omstandigheden en mogelijkheden tot overname.<br>• Realisatie bij start nieuwe concessie zeer uitdagend, zo niet onhaalbaar. |
| **Exitmogelijkheden** | • Een OV-bureau zou ook ‘traditioneel’ kunnen aanbesteden, bij tegenvallende resultaten of voor delen van het vervoer. | • Stap terug naar traditionele inbreng van assets door vervoerder blijft mogelijk. | • Stap terug naar aanbesteding kan bemoeilijkt worden door belang van het pvb (politiek, werknemers, vakbonden, …), ook kan het hebben geleid tot een verminderde interesse (en aanwezigheid) van potentiële bieders. Een en ander zal afhankelijk zijn van tussentijdse ontwikkelingen qua gunningswijze van andere provincies en in Limburg van concessieomvang en eventueel gebruik van onder-uitbestedingen. |

De varianten van een provinciaal OV-bureau en een provinciaal assetbedrijf (pab) zijn beide haalbaar. Een volledig provinciaal vervoersbedrijf (pvb) lijkt alleen in een best-case-scenario haalbaar. Wensdenken of een onderschatting van de complexiteit moet worden vermeden. Het is in die zin zeer de vraag of het realistisch is dat een traject om te komen tot inbesteding binnen de resterende circa vijf jaar tot start van de nieuwe concessie mogelijk is. Wel onderscheiden zich per variant zowel de mogelijke resultaten alsook de risico’s en benodigde tijdsbestekken aanzienlijk:

- Met name de variant “Provinciaal vervoerbedrijf” (pvb) vergt aanzienlijke organisatorische veranderingen en meerdere jaren voor voorbereiding van de oprichting en verdere opbouw van het bedrijf, onderhandelingen met Arriva over eventueel over te nemen assets (naast het personeel en de assets waarvoor sowieso al een overnameregeling geldt) en het verwerven van expertise en hard- en software die

niet van Arriva kan worden overgenomen. Ook de eigen organisatie van de provincie zou verder ontwikkeld moeten worden om de aandeelhoudersrol en de rol als besteller t.o.v. het pvb adequaat te vervullen. Dit aansturingsaspect dient niet onderschat en vóór een eventueel besluit tot oprichting van een pvb nader geëvalueerd te worden. Met het volledige personeelsbestand en de assets in het eigen vervoerbedrijf nemen voor de provincie de financiële risico's (kostenontwikkeling, waarde van assets enz.) sterk toe. Voor deze variant spreekt dat meer directe sturing kan plaatsvinden op kwaliteit, tarieven, duurzaamheid, sociale veiligheid en bereikbaarheid. Voorwaarde hiervoor is dat zowel de aansturing door de eigen provinciale organisatie als de (resulterende) bedrijfsorganisatie van het pvb gericht zijn op realisering van deze doelen. Dit is ook een vereiste om efficiëntie in de productie van de ov-diensten ook op de langere termijn te garanderen. Van groot belang bij deze variant is verder dat er weinig terugvalopties zijn mocht het oprichten van een pvb niet slagen of niet tijdig gereed zijn. De enige uitweg is het afsluiten van een tijdelijke noodconcessie met de huidige vervoerder (of een andere vervoerder), wat veel geld zal vergen.

- De variant "Provinciaal assetbedrijf" (pab) betekent met name financiering en eigendom van voertuigen, zonder dat uitvoerend personeel (buschauffeurs, machinisten, onderhoudspersoneel, enz.) binnen het provinciaal bedrijf wordt aangenomen. Deze variant kent daarom beduidend minder risico's dan de variant van het volledige pvb, vooral wat risico's op nadelige kostenontwikkeling betreft. Eigendom biedt vergelijkbare voordelen als al in de concessieovereenkomst bestaande overnameregeling – met name het creëren van een gelijk speelveld voor bieders in aanbestedingen en het vermijden van restwaarderisico's. Verder leidt het eigendom aan assets tot verschillende voor- en nadelen. In bepaalde gevallen zal eigendom zinvol zijn. Een voorbeeld zijn stallingen die ofwel gezien hun strategische locatie ofwel door stroomnetcongestie beter in het bezit van de Provincie komen. Ook kan het ter beschikking stellen van assets door de provincie aan het vervoerbedrijf de marktspanning in de aanbesteding van de concessie vergroten. Als asseteigendom beperkt wordt tot waar dat echt nodig is vanwege strategische locaties danwel netcongestie van het stroomnet, zal het oprichten van een 'volledig' assetbedrijf vermoedelijk achterwege kunnen blijven en zal zulk vastgoed (dus zonder voertuigen) waarschijnlijk binnen de bestaande provinciale organisatie kunnen worden beheerd. Financiering door de Provincie biedt overigens mogelijk wel kostenvoordelen bij de aanschaf van voertuigmaterieel en andere assets, nader onderzoek hierop is noodzakelijk om rekening te kunnen houden met concrete gevallen. Ook is provinciale financiering aan te bevelen, een belangrijke rol voor de vervoerder bij investeringen te laten, dit gezien de grotere ervaring met aanschafprocessen die vervoersbedrijven tegenover een enkele provincie hebben. Asseteigendom levert echter geen directe invloed op het ov-aanbod op.
- De variant "OV-bureau" lijkt het meest in lijn met de overwegingen die de Motie heeft meegegeven, met als belangrijk doel meer regie en sturingsmogelijkheden. Dit in de Motie genoemde doel kan met een OV-bureau bereikt worden met aanzienlijk minder risico's voor de Provincie dan in de variant 'pvb' door 1) opbrengstverantwoordelijkheid zelf (geheel of gedeeltelijk) te dragen en 2) een sterkere aansturing van het ov via het OV-bureau te realiseren (analoog aan het model van het OV-bureau Groningen-Drenthe). Wel zal zowel de financiële positie als de begroting ruimte moeten bieden om mee te bewegen met mee- en tegenvallers in de opbrengsten (en/of de bereidheid moeten bestaan om in geval van tegenvallers keuzes te maken in het beperken van het ov-aanbod). Het OV-bureau kan 'light' beginnen als een provinciale afdeling. Indien mogelijk zou dit uit kunnen groeien tot een gezamenlijke gemeenschappelijke regeling met Omnibuzz om zo de integratie van verschillende vormen van publieke mobiliteit te bevorderen.



inno-V B.V.

Postbus 15955
1011 NL Amsterdam
+31 20 423 13 23