

Vergaderjaar 2025–2026

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1283

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2026

In het Coalitieakkoord 2026–2030 is afgesproken dat voor de periode na 2033 het kabinet begin 2027 een besluit zal nemen over de Toekomstige Marktordening Spoor, en dat onderdeel van dit besluit het antwoord is op de vraag of en op welke wijze er een marktanalyse zal worden uitgevoerd.¹ Dit kabinetsbesluit is van belang om, als op 24 december 2033 de huidige hoofdrailnetconcessie (hierna: HRN-concessie) met NS afloopt, voorbereid te zijn op verschillende mogelijke marktordeningsopties, waaronder de opties waarbij meer ruimte wordt geboden voor treindiensten op basis van openbare aanbesteding of in open toegang. Hiertoe is in 2024 het programma Toekomstige Marktordening Spoor (hierna: TMS) gestart.

In een eerdere kamerbrief² is de Kamer geïnformeerd over de aanpak van het Programma TMS, de elementen van een kabinetsbesluit marktordening en de vervolgstappen. In de brief werden twee onderzoeken aangekondigd. Conform toezegging aan de fractie van de VVD worden deze twee onderzoeken «Marktordening op het Nederlandse spoor: Verkenning van ordeningsvarianten» en «Toekomstige Marktordening Spoor: Een vergelijking van studievarianten» met de Kamer gedeeld.³

In de voorliggende brief wordt de Kamer nader geïnformeerd over de inhoud van een kabinetsbesluit en de vervolgstappen in de komende maanden. Ook wordt ingegaan op de stand van zaken van een motie en enkele toezeggingen.

¹ Coalitieakkoord 2026–2030, *Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland*, 30 januari 2026, p.62 (bijlage bij Kamerstuk 36 848, nr. 31).

² Kamerstukken II 2024/25, 29 984, nr. 1234.

³ TZ202509-157.

Inhoud kabinetsbesluit

Het kabinet zal het besluit over de toekomstige marktordening begin 2027 vastleggen in een beleidsbrief aan de Kamer. In dat besluit worden keuzes gemaakt over vier samenhangende onderdelen:

1. de publieke belangen waaraan de marktordening moet bijdragen;
2. de gewenste indeling van het spoornetwerk;
3. de marktbenadering die daarbij past; en
4. de sturing en organisatie die daarvoor nodig zijn.

Ad 1. Publieke belangen

De publieke belangen van het spoorstelsel zijn afgeleid van bestaande beleidsambities die zijn te vinden in onder meer de ontwerp-Nota Ruimte, de Mobiliteitsvisie 2050, Toekomstbeeld OV 2040 en de Stationsagenda 2040. Het kabinet streeft naar een aanbod van personenvervoer per trein dat betrouwbaar rijdt, goede verbindingen biedt met zo min mogelijk drempels, zowel tussen landsdelen als internationaal, beheersbaar is vanuit een heldere sturingsrelatie, betaalbaar is en een comfortabele en sociaal veilige reis mogelijk maakt voor alle reizigers, ook de reizigers met een beperking. Ook dienen de uitgaven aan het spoorvervoer doelmatig te zijn. Deze publieke belangen zijn richtinggevend voor verdere keuzes over de marktordening op het spoor na 2033 en de daarbij horende inrichting van het spoorstelsel.

Ad 2. Netwerkindeling

Uitgangspunt is dat het spoornetwerk en daarmee de gedane publieke investeringen zo optimaal en efficiënt mogelijk worden benut. In het onderzoek «Toekomstige Marktordening Spoor: Een vergelijking van studievarianten» zijn verschillende studievarianten voor het spoorstelsel en de netwerkindeling onderzocht, zoals aangekondigd in bovengenoemde kamerbrief van 2025. De studievarianten variëren met name in de verdeling van het netwerk in pakketten. De variant Landelijk Rail Net kent één nationaal pakket van treindiensten waarin de huidige regionale concessies zijn opgenomen. In andere varianten is de huidige indeling gehandhaafd, of is het hoofdrailnet opgedeeld in afzonderlijke pakketten: in corridors, regionale stoptreinpakketten of in 35 bundels van treindiensten. De studievarianten geven inzicht in de gevolgen van de verschillende netwerkindelingen en zijn een basis om tot een keuze over het toekomstige netwerk. Daarbij is het belangrijk dat vanuit de overheid daadwerkelijk kan worden gestuurd op de netwerkindeling; de nieuwe Europese verordening voor capaciteitsmanagement⁴ geeft hiervoor het instrumentarium.

Ad 3. Marktbenadering

Bij marktbenadering gaat het om de vraag op welke wijze pakketten van treindiensten op delen van het netwerk kunnen worden aangeboden: via concessie(s) en/of in open toegang. Uiteraard dient de gekozen marktbenadering te passen binnen de geldende (Europese) wettelijke kaders voor markttoegang en concessieverlening.

Ad 4. Sturing, organisatie en systeemtaken

Het vierde onderdeel betreft de sturing en organisatie van de toekomstige marktordening op het spoor. De huidige organisatie van de sector is ingericht voor de situatie waarin het vervoersaanbod via concessies tot

⁴ COM(2023)443, SWD(2023)443 en 444, EUR-Lex – 52023PC0443 – NL – EUR-Lex (europa.eu).

stand komt, waarbij de overheid in een concessie eisen kan stellen aan de omvang en de kwaliteit van het aanbod om zo de publieke belangen te borgen. Deze organisatie is minder goed ingericht in het geval het vervoersaanbod via (veel meer) marktinitiatieven tot stand komt. Uit de analyse van studievarianten waarin substantiële delen van het hoofd-railnet worden afgesplitst, blijkt dan ook dat aanpassingen nodig zijn in de organisatie, sturing en coördinatie van de sector. Zonder dergelijke aanpassingen bestaat het risico dat voor reizigers een versnipperd en ondoorzichtig spoorproduct ontstaat en dat de logistieke samenhang van het systeem afneemt. Aanpassingen vergen tijd en zouden stapsgewijs moeten plaatsvinden om tijdig te kunnen bijsturen.

Onderdeel van de sturing en organisatie is ook de borging van de zogenoemde systeemtaken. Dit zijn taken die van belang zijn voor alle vervoerders en randvoorwaardelijk zijn voor een samenhangend, betrouwbaar en optimaal benut spoorwegsysteem. Het gaat dan onder andere over diensten zoals toegang tot voorzieningen op stations, reisinformatie op stations en regie op de reisassistentie. De NS voert die taken binnen het huidige systeem onafhankelijk uit, op basis van gelijke voorwaarden voor alle vervoerders. Het gaat ook om taken die gezamenlijk worden uitgevoerd door concessiehoudende ov-bedrijven zoals het landelijke betaalsysteem in het OV of de reisinformatie-app 9292.⁵ Bij de borging van systeemtaken wordt ook het verzoek van de Kamer meegenomen te verkennen wat nodig is om de noodzakelijke infrastructurele systeemtaken voor reizigersvervoer per spoor onafhankelijk bij ProRail te beleggen.⁶

Juridische context

Zoals bekend lopen er juridische procedures bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven en het Hof van Justitie van de Europese Unie over de gunning van de huidige HRN-concessie.⁷ De uitkomsten daarvan worden niet voor de tweede helft van 2027 verwacht. Dit betekent dat een kabinetsbesluit in 2027 waarschijnlijk moet worden genomen voordat hierover definitieve rechterlijke uitspraken beschikbaar zijn. Het besluit zal daarom rekening moeten houden met mogelijke uitkomsten van deze procedures.

Onderzoeksrapporten

Rapport «Marktordening op het Nederlandse spoor: Verkenning van ordeningsvarianten»

In 2020 zijn in opdracht van IenW elf marktordeningsvarianten op hoofdlijnen uitgewerkt in het rapport «Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden voor gunning van de HRN-concessie» (Inno-V)⁸. Dat rapport is in 2025 geüpdatet naar de huidige ontwikkelingen. Het rapport beschrijft dat de juridische context van het spoorvervoer is gewijzigd. Op basis van het Europese Vierde Spoorwegpakket is onderhands gunnen sinds 2024 aan strikte voorwaarden verbonden. Tevens heeft de Europese Commissie Interpretatieve richtsnoeren betreffende openbaar personenvervoer per spoor gepubliceerd waarin de EC haar interpretatie geeft van

⁵ OV-betaalsystemen worden beheerd door Translink, dat in eigendom is van een coöperatie van vervoerders; app 9292 wordt beheerd door de REISinformatiegroep BV, die eigendom is van de vervoerders.

⁶ Kamerstukken II 2025/26, 36 563, nr. 13 en TZ202505-079.

⁷ Kamerstukken II 2025/26, 29 984, nr. 1261.

⁸ Onderzoek Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning, Inno-V (2020).

de voorwaarden die de PSO-verordening⁹ stelt aan de organisatie en financiering van het openbaar vervoer per spoor, tram, metro en bus.¹⁰ En ook treedt naar verwachting medio 2026 een nieuwe Europese Verordening Capaciteitsmanagement in werking waardoor het proces van capaciteitsverdeling op het spoor gaat veranderen.

Rapport «Toekomstige Marktordening Spoor: Een vergelijking van studievarianten»

In dit rapport zijn vijf theoretische marktordeningsvarianten uitgewerkt, de zogenoemde studievarianten: Landelijk Rail Net, Integraal Hoofdrailnet, Corridors, Functioneel en Open Netwerk. Het doel van deze onderzoeksfase was om inzicht te verkrijgen in de effecten van deze studievarianten voor onder meer reizigers, vervoerders en de overheid. Daarbij is onder meer gekeken naar beleidsdoelen, governance en (overheids)financiën.

Als uitgangspunt voor de vervoersanalyse is meegegeven dat in alle studievarianten dezelfde hoeveelheid treindiensten gerealiseerd kan worden na 2033.¹¹ Hiermee wordt de bereikbaarheid voor reizigers van voorzieningen (werk, ziekenhuis, onderwijsinstelling) in alle studievarianten geborgd. Mede als gevolg van dit uitgangspunt zijn in de vervoerskundige analyse tussen de onderzochte studievarianten maar beperkte verschillen. Dit geeft echter geen volledig beeld. Allereerst is nader onderzoek nodig naar de effecten op onder andere de betrouwbaarheid van de treindiensten. Een lage betrouwbaarheid kan een grote impact hebben op de aantrekkelijkheid van de trein voor de reiziger.

Verder is de bereikbaarheid in de varianten in belangrijke mate afhankelijk van de aanpassingen in sturing en organisatie. In varianten waarbij het hoofdrailnet wordt opgedeeld in pakketten met meerdere vervoerders ontstaan nieuwe coördinatievraagstukken, bijvoorbeeld ten aanzien van de afstemming tussen vervoerders en het borgen van goede overstappen voor reizigers. Indien dit niet goed geregeld is, kan de bereikbaarheid in die varianten onder druk komen te staan. De studievarianten vragen in verschillende mate om aanpassing van wet- en regelgeving, sturing en organisatie.

In het programma is een Commissie van Onafhankelijke Deskundigen (COD) ingesteld die is gevraagd een appreciatie te geven van het onderzoek naar de studievarianten. De Commissie concludeert dat het onderzoek zorgvuldig is uitgevoerd en een consistente vergelijking oplevert. Wel geeft zij aan dat er nog aanvullende analyses nodig zijn van de economische, institutionele en gedragsmatige effecten om tot een definitieve beleidskeuze te komen.

In de vervolgfase zullen de inzichten uit deze rapporten en de appreciatie worden meegenomen om zo te komen tot een onderbouwde keuze voor de marktordening op het spoor na 2033.

⁹ Public Service Obligation-verordening (EG) nr. 1370/2007 (PSO-verordening).

¹⁰ Mededeling van de Commissie – Interpretatieve richtsnoeren bij Verordening (EG) nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg.

¹¹ Voor de modellering van de studievarianten is daarom uitgegaan van de treinfrequenties die mogelijk wordt gemaakt door het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS). PHS heeft als doel om op zeven corridors te komen tot hoogfrequent spoorvervoer voor reizigers en extra ruimte voor goederenvervoer. Zie Kamerstukken II, 2025–2026, 32 404, nr. 129.

Vervolg

In de komende maanden worden de inzichten op een aantal thema's verdiept: economische, institutionele en gedragsmatige effecten, netwerkkeuzes, reizigersbelangen, systeemtaken en governance.

Bij alle belangrijke stappen in het programma zal het Ministerie in overleg treden met de decentrale overheden, die als verleners van spoorconcessies medeverantwoordelijk zijn voor ons spoorsysteem. Daarnaast zal met alle betrokken partijen gesproken worden over hun voorkeuren en wensen ten aanzien van het marktordeningsbesluit. Daarbij gaat het onder andere om vervoerders, reizigersorganisaties en ProRail.

De planning is gericht op een kabinetsbesluit begin 2027 dat ruim voor het einde van de huidige HRN-concessie is. Een tijdig besluit is noodzakelijk omdat, in geval wordt gekozen voor aanbesteding van een of meer concessies, de doorlooptijd voor voorbereiding, marktbenadering en implementatie naar schatting circa zeven jaar vergt.

Tot slot

Met het programma TMS werkt het kabinet stapsgewijs toe naar een zorgvuldig genomen en toekomstbestendig besluit over de marktordering van het personenvervoer per spoor na 2033. De Kamer wordt in het najaar van 2026 nader geïnformeerd over de voortgang van het programma.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.W.H. Bertram