Toekomstige Marktordening Spoor: Een vergelijking van studievarianten

Appreciatie van het rapport

Commissie van Onafhankelijke Deskundigen

Maart 2026

1. Inleiding

De Commissie van Onafhankelijke Deskundigen, zie bijlage, heeft met belangstelling kennisgenomen van het concept-rapport Toekomstige Marktordening Spoor: Een vergelijking van studievarianten, opgesteld door Goudappel, Rebel en APPM in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Het rapport bevat een systematische vergelijking van mogelijke vormen van marktordening voor het Nederlandse spoor. Daarmee levert het een relevante bijdrage aan de beleidsdiscussie over de toekomstige organisatie van het spoorvervoer. Tegelijkertijd constateren wij dat de studie, gegeven de gekozen aanpak en de uitgangspunten die bij de start van het onderzoek zijn gehanteerd, slechts beperkt inzicht kan bieden in de maatschappelijke gevolgen van de verschillende varianten. Dit hangt samen met de gekozen onderzoeksopzet en betekent niet dat de analyse binnen die kaders onzorgvuldig is uitgevoerd. Belangrijke beslisinformatie voor een uiteindelijke beleidskeuze blijft daardoor nog buiten beeld.

In deze notitie geven wij eerst een korte samenvatting van de werkwijze en hoofdbevindingen van het rapport. Daarna bespreken wij de kwaliteit en plausibiliteit van de gevolgde aanpak. Tot slot gaan wij in op de informatie die naar ons oordeel nog nodig is om een goed onderbouwde keuze tussen marktordeningsvarianten te kunnen maken.

2. Samenvatting van werkwijze en bevindingen

Het rapport vergelijkt vijf vooraf gedefinieerde varianten voor de toekomstige marktordening van het Nederlandse spoor. Deze varianten verschillen onder meer in de wijze waarop het netwerk wordt georganiseerd, in de mate van opdeling in concessies en in de rol die concurrentie tussen vervoerders kan spelen. In alle varianten wordt verondersteld dat het Rijk een belangrijke sturingsrol kan uitoefenen.

De analyse richt zich in eerste instantie op vervoerskundige effecten. De varianten zijn doorgerekend met het Landelijk Model Systeem. Op basis daarvan worden verschillen in reizigersstromen, overstappatronen en enkele andere vervoerskundige indicatoren in kaart gebracht.

De studie laat zien dat de verschillen tussen de varianten in deze modeluitkomsten relatief beperkt zijn. In de analyse wordt onder meer vastgesteld dat een groter aantal concessies, afhankelijk van de netwerkorganisatie, kan leiden tot veranderingen in overstappatronen. Tegelijkertijd kunnen in sommige varianten meer mogelijkheden ontstaan voor concurrentie tussen vervoerders.

Het rapport geeft daarnaast aan dat over verschillende kenmerken van het spoorproduct geen kwantitatieve uitspraken kunnen worden gedaan. Dat betreft onder meer robuustheid van de dienstregeling, betrouwbaarheid, comfort, productkwaliteit en tarieven. Internationale diensten en goederenvervoer zijn in de modellering niet aangepast tussen de varianten.

Het rapport bespreekt daarnaast in meer kwalitatieve termen de mogelijke consequenties van de varianten voor de governance van de sector, waaronder sturing, coördinatie, transitie en wet- en regelgeving. Daarbij worden ook indicatieve inschattingen gegeven van mogelijke financiële implicaties en van enkele effecten vanuit het perspectief van de reiziger. Deze blijven grotendeels beschrijvend en minder systematisch uitgewerkt.

In het onderzoek is ook gebruikgemaakt van expertsessies en consultaties om aannames en uitkomsten te bespreken. Voor de commissie is niet duidelijk op welke wijze deze consultaties hebben geleid tot bijstelling van aannames of interpretaties.

Een belangrijk kenmerk van de analyse is dat verschillende eigenschappen van het vervoersaanbod tussen de varianten vrijwel constant zijn gehouden. Dat geldt onder meer voor tarieven, frequenties, aansluitingen en andere kenmerken van het vervoersproduct. Daardoor blijven ook de modeluitkomsten in belangrijke mate vrijwel gelijk tussen de varianten. De beperkte verschillen in vervoerskundige uitkomsten hangen daarom in belangrijke mate samen met deze aannames.

3. Kwaliteit, navolgbaarheid en plausibiliteit van de analyse

Binnen de gehanteerde kaders lijkt het onderzoek zorgvuldig uitgevoerd. De gebruikte modellen en analysemethoden zijn gangbaar in vervoerskundig onderzoek en de analyse is over het algemeen goed gedocumenteerd. Binnen deze kaders levert de studie een consistente vergelijking van de varianten op.

Bij de interpretatie van de resultaten moet echter worden bedacht dat bij de start van de studie een aantal uitgangspunten aan de onderzoekers is meegegeven. Deze hadden onder meer betrekking op het zo veel mogelijk constant houden van het vervoersaanbod tussen de varianten, zoals het niveau van dienstverlening en de globale structuur van het netwerk. Dergelijke uitgangspunten zijn begrijpelijk vanuit de wens om varianten op een vergelijkbare wijze te analyseren. Tegelijkertijd beperken zij de mate waarin de studie

inzicht kan geven in mogelijke marktuitkomsten van verschillende vormen van marktordening.

Wanneer de organisatie van een markt verandert, ligt het voor de hand dat aanbieders hun aanbod aanpassen. Dat kan betrekking hebben op tarieven, frequenties, aansluitingen, productkwaliteit en investeringsstrategieën in marktordeningen waar vervoerders veel ontwikkelvrijheden krijgen. In andere gangbare marktordeningsvormen is dat veel beperkter. In de huidige analyse blijven deze verschillen in vormgeving van de marktordening (inclusief bijbehorende reguleringsbehoefte) in belangrijke mate buiten beschouwing. Daardoor blijven ook belangrijke gedrags- en markteffecten nog buiten beeld.

Een tweede beperking betreft de analyse van kostenstructuren in het spoorvervoer. Verschillen in marktordening kunnen gevolgen hebben voor schaalvoordelen en netwerkvoordelen in het spoorbedrijf. Het opknippen van netwerken kan leiden tot hogere coördinatiekosten of verlies van efficiëntievoordelen. Tegelijkertijd kan concurrentie tussen vervoerders ook leiden tot efficiëntieverbeteringen. In het rapport konden deze economische mechanismen helaas alleen kwalitatief beschreven worden, zonder systematische analyse.

Daarbij komt dat marktordening ook invloed kan hebben op investeringsprikkels voor materieel, personeel en innovatie. De wijze waarop vervoerders investeren in lange-termijn capaciteit en productontwikkeling kan mede afhangen van de stabiliteit van concessiestructuren en van de mate waarin concurrentie en coördinatie plaatsvindt. Deze aspecten blijven in de huidige analyse grotendeels buiten beschouwing.

Ook de organisatorische implicaties van verschillende marktstructuren verdienen aandacht. Wanneer meerdere vervoerders actief zijn op hetzelfde netwerk, neemt de complexiteit van capaciteitsverdeling en dienstregelingscoördinatie toe. Het rapport wijst terecht op de mogelijke noodzaak van verschuiving van systeemverantwoordelijkheid naar infrastructuurbeheerder en overheid. De gevolgen daarvan voor efficiëntie, robuustheid en bestuurlijke sturing zowel op de korte als op de lange termijn worden echter slechts beperkt uitgewerkt.

Het opknippen van spoorconcessies kan ook nieuwe opties creëren, zoals het combineren van het aanbesteden van regionale treindiensten met het aansluitende regionale bus- en railvervoer, gericht op een meer geïntegreerd regionaal openbaar vervoer. Ook dit thema is in de analyse buiten beschouwing gelaten.

Samenvattend menen wij dat de studie een waardevolle eerste vergelijking van mogelijke marktordeningsvarianten biedt, maar dat zij slechts in beperkte mate inzicht kan geven in de maatschappelijke effecten van deze varianten.

4. Nog ontbrekende beslisinformatie

Voor een goed onderbouwde beleidskeuze tussen verschillende vormen van marktordening is aanvullende informatie nodig.

In de eerste plaats zijn de juridische randvoorwaarden voor verschillende marktordeningsvarianten nog onvoldoende uitgewerkt. Daarbij gaat het onder meer om Europese regelgeving, de mogelijkheden voor open toegang en de ruimte voor nationale sturing op capaciteitsverdeling en netwerkcoördinatie.

In de tweede plaats ontbreekt een systematische analyse van de effecten op het product dat reizigers daadwerkelijk ervaren. Verschillende vormen van marktordening kunnen gevolgen hebben voor tarieven, reistijden, frequenties, overstaprelaties, betrouwbaarheid en comfort. Deze factoren bepalen in belangrijke mate de aantrekkelijkheid van het spoorvervoer. Verschillende uitwerkingsmogelijkheden van de bestudeerde varianten (op het vlak van de productontwikkelvrijheid voor biedende vervoerders, van tariefintegratie en reizigersrechten, of ook qua samenspel tussen en met eventuele opentoegangsdiensten) kunnen wat dit betreft nog tot uiteenlopende uitkomsten voor de klant leiden. Middels gevoeligheidsanalyses zou dit, ook onder onzekerheid over de precieze gevolgen, in modelexercities (zoals met het LMS) een volwaardige rol kunnen krijgen.

In de derde plaats is meer inzicht nodig in de kostenstructuur van verschillende netwerkorganisaties. Daarbij gaat het om mogelijke veranderingen in operationele kosten door impact op schaalvoordelen, netwerkvoordelen en coördinatiekosten. Ook de vraag hoe deze kosten uiteindelijk worden verdeeld tussen reizigers en overheid verdient nadere analyse.

Daarnaast is het van belang de effecten van spoorvervoer te plaatsen in een bredere mobiliteitscontext. Creëren de varianten mogelijkheden om regionale treindiensten beter te integreren met het aanbod van bus, tram en metro? Veranderingen in het spoorproduct kunnen ook invloed hebben op autogebruik, bereikbaarheid en ruimtelijke ontwikkeling. Daarmee raken zij ook aan bredere maatschappelijke welvaartseffecten.

Ten slotte vragen sommige varianten nadere uitwerking vanuit het perspectief van uitvoerbaarheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor varianten waar open toegang een grotere rol speelt of bij vergaande opknipping van het netwerk. Daarbij rijzen vragen over de praktische organisatie van concessies, aanbestedingen en systeemcoördinatie, ook door de tijd heen. Ook de samenhang tussen het hoofdrailnet en het regionale spoorvervoer verdient in dat verband nadere aandacht.

5. Slotbeschouwing

Bij de beoordeling van verschillende marktordeningsvarianten is het van belang te onderkennen dat marktordening geen doel op zichzelf vormt. De uiteindelijke beoordeling moet plaatsvinden vanuit de achterliggende beleidsdoelen van het spoorbeleid, waaronder bereikbaarheid, kwaliteit van dienstverlening, betaalbaarheid en bredere maatschappelijke welvaart.

Vanuit dit perspectief is marktordening een instrument om deze doelen te realiseren. De centrale vraag is daarom niet alleen welke institutionele structuur mogelijk is, maar vooral welke structuur het beste kan bijdragen aan een samenhangend en goed functionerend spoorvervoerssysteem.

De studie die hier is beoordeeld biedt een eerste vergelijking van mogelijke varianten, maar laat ook zien dat belangrijke economische, institutionele en gedragsmatige effecten nog niet volledig in beeld zijn. Voor een definitieve beleidskeuze is daarom aanvullende analyse wenselijk.

Bij vraagstukken van deze aard is een zekere mate van onzekerheid onvermijdelijk. Juist daarom is het van belang dat de uiteindelijke beleidskeuze wordt gebaseerd op een zo volledig mogelijk beeld van de mogelijke gevolgen voor reizigers, vervoerders en de samenleving als geheel.

Bijlage: Leden van de Commissie

Prof. Dr. Erik Verhoef, Vrije Universiteit Amsterdam (voorzitter)

Dr. Didier van de Velde, inno-V en TU Delft

Prof. Dr. Henk Meurs, Radboud Universiteit, Nijmegen

Hans Hilbers, Planbureau voor de Leefomgeving

Serge van Dam, KIM