

Aan: De leden van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. mevrouw Renilde Huizinga, voorzitter

Per e-mail: cie.iw@tweedekamer.nl

Hilversum, 29 oktober 2026,

Geachte voorzitter en leden van de Commissie,

Betreft: zienswijze FMN, rondetafelgesprek Toekomstige Marktordening Spoor, 5 november 2026.

De Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) dankt uw commissie voor de uitnodiging voor het Rondetafelgesprek over de Toekomstige Marktordening Spoor op 5 november a.s.. De FMN is buitengewoon kritisch op de werkwijze van het ministerie. Ondanks de juridische procedures die momenteel lopen, heeft zij zich (ook op verzoek van het ministerie) constructief opgesteld in de deelname aan de overleggen met het ministerie rondom TMS. Zij moet echter concluderen dat die opstelling niet resulteert in een open houding van het ministerie, of het serieus meewegen van hetgeen FMN of andere partijen daarin inbrengen. Dat spitst zich toe op de volgende kernpunten.

1. De reiziger zou centraal moeten staan maar TMS haalt het beste resultaat niet naar boven

Onze leden vervoeren dagelijks honderdduizenden reizigers. Daarbij staat die reiziger en haar regio centraal; zowel in het vervoer dat wij elke dag leveren als in de permanente doorontwikkeling van ons aanbod, bijvoorbeeld door optimalisatie van de multimodaliteit, het bieden van hogere frequenties, het verder verbeteren van de punctualiteit, het realiseren van reistijdversnelling of het ontsluiten van nieuwe stations die eerder niet bediend werden. De reiziger waardeert dat met hoge en nog altijd stijgende rapportcijfers in de onafhankelijk gemeten "OV-klantenbarometer"; de klanttevredenheid is gestegen van een 6.8 in 2001 naar een 7.8 in 2026ⁱ, terwijl het aantal reizigers tussen 2000 en 2025 explosief steeg.

In de discussie over de inrichting van de Nederlandse spoormarkt zou de reiziger centraal moeten staan. Helaas is dat niet het geval in het TMS-traject. De FMN is dan ook kritisch op de route die het ministerie kiest. De kaders waarlangs het ministerie opereert, zijn niet voldoende transparant of objectiveerbaar en concrete, SMART geformuleerde beleidsdoelen ontbreken. Begrippen als "veilig en betaalbaar OV" zijn daarvoor te vaagⁱⁱ. Er zijn geen objectieve criteria of wegingsfactoren waarlangs voorstellen van verschillende vervoerders tegen elkaar afgewogen kunnen worden om te zien welk voorstel voor de reiziger het beste is. Het ministerie hanteert een eigen perceptie over wat zij denkt dat de markt aan lijnen aan kan, maar doet dat zonder haar aannames bij de markt te toetsenⁱⁱⁱ. Daarin denkt zij ook conservatiever dan de markt en mist zij kennis die wel bij aanbieders beschikbaar is. Per saldo gaan hierdoor veel kansen verloren en krijgt uw Kamer een vertekend beeld gepresenteerd. Datzelfde geldt voor het feit dat uw Kamer doorlopend een beeld geschetst krijgt alsof elke andere keuze dan handhaving van de huidige ordening tot onzekerheden leidt. Het tegenbewijs ligt op het ministerie maar bereikt uw Kamer niet^{iv}. De besluitvorming rondom TMS is niet transparant. De onderzoeken die het ministerie laat doen, worden selectief toegepast; wat niet uitkomt, wordt terzijde geschoven zoals bv.

InnoV en het COD die uw Kamer ontving^v. De FMN onderschrijft dat Nederland een goed spooraanbod kent; maar de vraag die gesteld moet worden is of het *béter* kan. Ondanks dat dit aantoonbaar significant het geval is^{vi}, wordt die vraag ontweken en worden voorstellen die dat concretiseren, genegeerd. Tot slot beweegt het ministerie te langzaam in het creëren van de randvoorwaarden voor de nieuwe marktordening, zoals het herinrichten van de systeemtaken^{vii}, het klaarmaken van de organisatie voor de eigen gewijzigde rol in de toekomst^{viii} of het inrichten van een goed systeem waarin vervoerders vertrouwelijk hun voorstellen kunnen neerleggen^{ix}, resp. waarin die voorstellen objectief beoordeeld worden. Hierdoor mist TMS veel belangrijke kansen voor de reiziger en vermorst het onnodig veel tijd.

2. Een marktanalyse is juridisch onvermijdelijk - maar beleidsmatig vooral heel zinvol

Onder TMS wil het ministerie eerst zelf vervoersscenario's ontwerpen en invullen. Pas naderhand wil zij die scenario's wellicht onderwerpen aan een marktanalyse. Dat draait de zaken om: een geloofwaardige marktordening begint met de vraag wat vervoerders daadwerkelijk kunnen en willen aanbieden, tegen welke voorwaarden en op welke verbindingen. Daarbij moeten aanbod, vraag, publieke belangen en eventuele noodzaak van concessies zichtbaar worden gemaakt. De overheid kan daarbij in belangrijke mate sturen op het gewenste resultaat door het stellen van beleidsdoelen die als randvoorwaarde fungeren. Deze exercitie is niet alleen een Europeesrechtelijke verplichting, zij is ook gebruikelijk^x. Maar zij is bovenal zinvol: alleen zo kun je achterhalen wat er nog meer in de markt te koop is en dus, of de scenario's die het ministerie zelf bedenkt de juiste zijn resp. welke scenario's zij zelf niet bedacht maar wel van toegevoegde waarde zijn voor de reiziger. Het ministerie verzuimt om die slag te maken en werkt nu scenario's uit zonder deze voorvragen eerst systematisch te beantwoorden. Door daarbij uit te gaan van de bestaande spoorbenutting als toekomstbeeld, blijft buiten beeld dat er meer en nieuwe verbindingen mogelijk zijn; vervoerders maakten die verbindingen ook al (gedeeltelijk) kenbaar aan het ministerie^{xi}. Daarnaast heeft de FMN – mede in het licht van de lopende procedures en de opgelopen vertraging het ministerie van meet af aan gevraagd om de scenario's die zij wilde onderzoeken voorafgaand juridisch te toetsen en voor te leggen aan de Europese Commissie. Het ministerie zegde dat toe maar voorzover ons bekend zijn deze stappen niet gezet. Daardoor worden er nu scenario's als optie gepresenteerd en uitgewerkt die bij een rechter geen stand houden omdat zij evident afwijken van de Europese verplichtingen waaraan Nederland sinds 2016 gebonden is. Buiten dat de huidige aanpak van TMS vooral kansen voor een beter aanbod aan de reiziger uitsluit, lokt zij ook het risico op nieuwe juridische geschillen of ingrijpen van de Europese Commissie uit.

3. De besluitvorming over TMS is ontijdig en onzorgvuldig

De FMN nam met verbazing kennis van het plan van de staatssecretaris om, blijkens de brieven van 24 april en 10 juli jl., al in Q1 2027 over TMS te besluiten. De fundamentele vraag voor het kunnen starten met TMS (namelijk of een marktanalyse het vertrekpunt voor TMS moet zijn) is immers nog onder de rechter. Duidelijkheid daarover wordt in Q2 van het volgend jaar verwacht.

De Kamerbrieven wekken de indruk dat het wel of niet uitvoeren van een marktanalyse als startpunt voor TMS een beleidskeuze is. De Europese regels weerspreken dat. Niet voor niets lopen over deze principiële kwestie twee rechtszaken, heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) prejudiciële vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie en heeft de Europese Commissie haar zwaarste middel (een infractieprocedure)

ingezet. Dat onderstreept het fundamentele karakter van de voorliggende rechtsvragen en het belang van een zorgvuldige afweging en vervolgstappen. Daarbij komt nog dat mocht het ministerie in het ongelijk worden gesteld, de door de staatssecretaris voorgestelde reparatie achteraf niet mogelijk is: als een marktanalyse het startpunt moet zijn, dan moet het ministerie opnieuw beginnen. Het niet afwachten van deze procedures is volgens de FMN dan ook onverstandig en voldoet niet aan de eisen van zorgvuldig overheidshandelen.

Het ministerie zegt haast te moeten maken omdat een aanbesteding zes tot zeven jaar in beslag neemt. Dat is simpelweg niet juist. Een aanbesteding kan binnen twee jaar worden afgerond wanneer het ministerie, overeenkomstig de afspraken met NS in het Convenant Productiemiddelen¹, bestaand materieel beschikbaar stelt. Maar ook als hij daar niet voor kiest, belooft de benodigde termijn niet meer dan maximaal vier jaar. Bovendien zou zo'n aanbesteding ook niet in één keer plaats moeten vinden, maar juist gefaseerd aan de hand van een meerjarige implementatie- en aanbestedingskalender. Deze informatie is ook bij het ministerie bekend.

Net als het ministerie hecht de FMN aan tijdige duidelijkheid over de toekomstige ordening van het spoorvervoer. Maar juist daarom is het van belang dat besluiten op een juridisch houdbare basis worden genomen en dat de uitspraak van de rechter moet worden afgewacht^{xii}. Voortijdige besluitvorming is onzorgvuldig, ontijdig en veroorzaakt verdere financiële kosten en schade. De FMN verzoekt uw Kamer daarom de besluitvorming over TMS aan te houden tot dat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan. Daarentegen is het nu starten van een marktanalyse (mits op de juiste wijze ingericht en uitgevoerd) een no regretmaatregel: die geeft in alle gevallen de hiervoor al geschetste inzichten en is dus van nut voor welk toekomstscenario dan ook.

Uiteraard is de FMN graag bereid om het bovenstaande in het rondetafelgesprek aan u toe te lichten en vragen daarover te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,



Manu Lageirse
Voorzitter FMN



Gosse Veenstra
Secretaris FMN

ⁱ Bron: CROW

Kamerbrief 24 april 2026: *“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”*. De onderstreepte begrippen kennen geen vastomlijnde of objectieve definitie.

ⁱⁱⁱ Zo stelt het ministerie dat de markt per 2033 niet meer dan 50% van de Nederlandse spoorverbindingen kan bedienen en concludeert zij dat de rest noodzakelijkerwijze in een “rest-HRN” moet worden gevoegd. Terwijl de markt zelf denkt dat en onderbouwt waarom zij al eerder maar zeker in 2033 het volledige spoor zou kunnen bedienen, in open toegang of onder concessies.

^{iv} De FMN dringt al enkele jaren aan op kaders die IenW kan hanteren voor het stellen van zekerheden rondom continuïteit, tijdigheid van aankondiging van een eventuele beëindiging van diensten, investeringszekerheden, het creëren van kaderovereenkomsten, etc.. Eén van de aanbieders bood concrete, schriftelijke en te contracteren garanties aan het ministerie voor een open toegangsvoorstel dat zij deed; die garanties zijn harder en beter dan wat er met NS gecontracteerd is.

^v In zowel het COD- als het InnoV-rapport staat de (expliciete of impliciete) aanbeveling om de markt uit te vragen op wat zij kan bieden en welke kansen daarin besloten liggen, o.a. op het gebied van multimodaliteit. Die aanbevelingen komen echter niet terug in de Kamerbrief, of in de gesprekken met het ministerie. Vragen die de FMN daarover schriftelijk stelde, worden ook niet beantwoord.

^{vi} Er zijn inmiddels meer dan 50 open toegangs-aankondigingen gedaan door verschillende vervoerders (zowel FMN-leden als andere partijen) voor het creëren van nieuwe verbindingen (waaronder ook internationale of grensoverschrijdende lijnen) en binnenlandse aansluitingen, als voor het verbeteren van het aanbod zoals dat nu gereden wordt (bv. door een hogere frequentie, meer spitsritten, meer treinen in het weekend, meer stations die bediend worden of een dienstregeling die eerder start en later eindigt). Het ministerie kent elk van deze verzoeken maar gedraagt zich alsof deze niet bestaan.

^{vii} Hierbij gaat het om bv. de rol van NS als poortwachter voor stationstoegang (beheer van de fysieke toegang en poortjes), het bieden van reisinformatie (waarbij NS ook voor andere vervoerders bepaalt wat er gecommuniceerd wordt), het beheer van perrons en aanverwante voorzieningen, zoals poortjes en paaltjes van andere vervoerders (en de exorbitante kosten die zij daarvoor rekent) of het beheer van opstelcapaciteit van treinstellen die van zichzelf al schaars is. In de huidige situatie, maar zeker in de toekomst, horen deze taken niet de grootste aanbieder in de markt te liggen maar juist bij ProRail die als onafhankelijke beheerder ook de rest van de railinfrastructuur beheert.

^{viii} De rol van het ministerie verandert in alle gevallen van concessieverlener naar marktmeester. Dat vraagt andere vaardigheden en een meer onafhankelijke opstelling dan nu het geval is.

^{ix} Het ontbreken daarvan leidt niet alleen tot het risico op ‘copycatgedrag’ omdat concurrerende vervoerders dan direct inzicht hebben in de plannen van andere vervoerders en hun verbeteringen eenvoudig kunnen overnemen in het eigen aanbod, maar ook tot een terughoudende opstelling waardoor verbeteringen niet op tafel komen.

^x Het ministerie deed bijvoorbeeld wél een marktanalyse voor de internationale spoorverbindingen of voor de concessies voor de waddenveren.

^{xi} Er liggen inmiddels meer dan 50 open toegangs-aankondigingen afkomstig van een groot aantal vervoerders. Elk van die voorstellen opent ofwel nieuwe verbindingen die nu nog niet bestaan (zowel grensoverschrijdend, als internationaal, als binnenlands), of biedt verbindingen die kwalitatief meer bieden dan wat er nu gereden wordt: een hogere frequentie, meer stations, meer treinen in de spits, etc.. Bovendien gaat open toegang er vanuit dat het vervoer zonder subsidie gereden wordt waar dat kan. Waar dat niet mogelijk is, zijn ook combinaties denkbaar zoals aanbesteding of (onder strikte voorwaarden) onderhandse gunning van concessies of een beperkte subsidie voor de minder courante uren op de dag.