Autoriteit
Consument & Markt

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
070 722 20 00
www.acm.nl

Openbaar

Schriftelijke inbreng

Rondetafelgesprek Toekomstige Marktordening Spoor 5 november 2026

Het is raadzaam om gericht praktijkervaring op te doen met het aanbesteden van een beperkt maar representatief deel van het hoofdrailnet (HRN). Aanbesteding biedt kansen om publieke belangen op het spoor beter te bedienen, maar kent ook risico's die weerslag kunnen hebben op de kwaliteit en de kosten. Praktijkervaring is nodig om vast te stellen of aanbesteding ook voor grotere delen van het HRN leidt tot aantrekkelijker en betaalbaarder spoorvervoer.

Het belang van goed passagiersvervoer per spoor
Passagiersvervoer per spoor speelt een cruciale rol in de mobiliteit van mensen. Het zorgt ervoor dat mensen elkaar kunnen ontmoeten en naar bijvoorbeeld werk, opleiding, zorgverlening en vrijetijdsbesteding kunnen reizen. Het spoor ontlast het wegverkeer, het is duurzaam en het heeft een positieve invloed op economische ontwikkelingen in zowel stedelijke als landelijke gebieden.[1] Het is daarmee van groot maatschappelijk belang dat het passagiersvervoer per spoor aantrekkelijk is en blijft voor de reizigers, zodat het spoor mensen kan blijven verbinden.

Zoals het kabinet eerder aangaf, is het publieke belang waaraan het marktordeningsvraagstuk moet bijdragen dat het passagiersvervoer per spoor voorziet in nationaal en internationaal frequente verbindingen die betaalbaar, betrouwbaar, veilig, snel, comfortabel en toegankelijk zijn.[2] De in Nederland geëiste prestaties zijn hoog en ons spoornetwerk is het drukst bereden spoornetwerk in Europa.[3] Daarbij scoort het Nederlandse spoor bovengemiddeld op punctualiteit,[4] en is op het gebied van kosten het beeld niet eenduidig.[5]

Een belangrijke keuze: de marktordening na 2033
Het kabinet staat nu voor een belangrijke vraag: Hoe moet de marktordening voor passagiersvervoer per spoor na 2033 worden vormgegeven om de publieke belangen zo goed mogelijk te borgen? De ACM draagt graag bij aan het maatschappelijk debat over de marktordening na 2033 en focust op de *binnenlandse* treindiensten.[6] Voor het binnenlandse passagiersvervoer geldt in de huidige marktordening dat 95% van de passagierskilometers tot 2033 onderhands aan NS is gegund voor het hoofdrailnet (HRN), en 5% is aanbesteed in regionale concessies, waarbij iedere geïnteresseerde spoorwegonderneming zich kan inschrijven. De ACM benadert dit marktordeningsvraagstuk vanuit economisch perspectief, juist gezien de publieke belangen van het passagiersvervoer per spoor en de impact van de marktordenings-keuze op mensen en bedrijven. De mate van concurrentie is hierbij geen doel op zich, maar een middel om ervoor te zorgen dat de reiziger over hoogwaardig spoorvervoer beschikt met een goede prijskwaliteitsverhouding. De centrale vraag is welke mate van concurrentie de beste bijdrage levert aan de publieke belangen. Is dat concurrentie in open toegang (concurrentie *op* het spoor), is dat aanbesteding van concessies (concurrentie *om* het spoor), of is dat onderhandse gunning (geen concurrentie)? Bij al deze modellen is het bovendien de vraag op welke delen van het spoor welk model van toepassing zou moeten zijn.

[1] Onderzoek laat zien dat NS maatschappelijk winst maakt: 1,33 miljard euro | Erasmus University Rotterdam
[2] Kamerstukken II, 2025/26, 29984 nr. 1283.
[3] Ninth monitoring report on the development of the rail market under Article 15(4) of Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council, p. 91. Zie: https://transport.ec.europa.eu/document/download/596354d0-bf2a-495b-b325-1f28d14dfa82_en?filename=SWD_2025_239_F1_OTHER_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V2_P2_4196788.PDF
[4] In Nederland arriveerden in 2023 89,7% van de treinen op tijd gemeten op 5 minuten. IRG Rail (2025), 13th Annual Market Monitoring Report, p. 63, zie: https://irg-rail.eu/download/5/1234/2025213thMMReport-MainReport.pdf
[5] Internationaal vergeleken zijn de opbrengsten uit kaartverkoop per reizigerskilometer in Nederland relatief hoog, en ontvangt NS jaarlijks relatief weinig subsidie voor de uitvoering van de HRN-concessie. Tegelijkertijd is de vergoeding voor het gebruik van het spoor in Nederland relatief laag. In Nederland wordt namelijk slechts een beperkt aandeel van de kosten van de infrastructuur via de gebruiksvergoeding in rekening gebracht bij vervoerders. IRG Rail (2026), 14th Annual Market Monitoring Report, zie: https://irg-rail.eu/download/5/1538/20261IRG-Rail14thMMReport-MainReport.pdf
[6] Het internationale passagiersvervoer rijdt grotendeels in open toegang. Op basis van het aantal gemelde nieuwe internationale treindiensten in open toegang en eerder onderzoek kan worden verwacht dat ook ná 2033 regelmatige internationale bestemmingen tot stand (blijven) komen zonder concessies.

Concessies voor binnenlandse treindiensten
Volledige concurrentie *op* het spoor ('open toegang') leidt er naar verwachting niet toe dat de eerdergenoemde publieke belangen het beste worden bediend. Overheidssturing blijft gezien de publieke belangen en de complexiteit van het Nederlandse spoor noodzakelijk. Het introduceren van hiertoe gerichte eisen aan opentoegangsdiensten is onbeproefd, complex en hiermee zou open toegang steeds meer het karakter krijgen van een concessie, maar dan met minder sturingsmogelijkheden. Dit gaat ook in tegen het lichter gereguleerde karakter van open toegang. Het borgen van de publieke belangen is daarom beter mogelijk wanneer de minimaal gewenste binnenlandse treindiensten worden opgenomen in één of meerdere concessieovereenkomsten.[7]

De voor- en nadelen van aanbesteden
De vraag is met welk model (aanbesteding of onderhandse gunning) de publieke belangen het beste worden geborgd. Aanbesteden kent voor- en nadelen. Het belangrijkste voordeel van aanbesteding is een hogere kostenefficiëntie door de mogelijke selectie van meer efficiënte partijen en de prikkel aan partijen om op prijs en kwaliteit een beter bod te doen dan concurrenten. Daartegenover staat het nadeel dat aanbesteden transitiekosten met zich meebrengt. Dit zijn de kosten van het aanbestedingsproces en kosten voor de overdracht van kennis, materieel en personeel. Ook kan de transitieperiode tot hinder in de dienstverlening leiden. Een marktordening met meer concessies kent ook hogere coördinatiekosten voor de verschillende concessiehouders en ProRail. Zo moet er meer onderling worden afgestemd over goed aansluitende dienstregelingen, de capaciteitsverdeling, en de omgang met verstoringen.

De praktijkervaringen van aanbesteden
De ervaringen met het aanbesteden van regionale concessies in Nederland zijn positief, wat ervoor pleit deze concessies ook in de toekomst regionaal te blijven aanbesteden. De exacte effecten zijn echter beperkt kwantitatief gemeten en niet altijd direct aan de overstap naar aanbesteden toe te rekenen.[8] Dit gaat om treindiensten die minder verweven zijn dan het HRN. In Duitsland, Zweden en (recenter) Frankrijk zijn ook positieve effecten van aanbesteding van concessies op de frequentie van treindiensten, het aantal reizigerskilometers en de benodigde subsidie waargenomen.[9] In het Verenigd Koninkrijk is daarentegen na een periode waarin alle concessies werden aanbesteed, besloten om het spoorvervoer weer volledig onder te brengen in één staatsbedrijf vanwege met name hoge coördinatiekosten.[10] De praktijkervaringen met aanbesteding in Nederland en het buitenland zijn dus doorgaans positief, maar het is niet zeker of deze positieve effecten ook optreden als de treindiensten van (grote delen van) het HRN worden aanbesteed. Juist op het druk bereden en sterk verweven HRN zou aanbesteden tot hogere coördinatiekosten kunnen leiden. Aanbesteding kent daarmee onzekerheden en risico's waarmee rekening gehouden moet worden bij de besluitvorming over de marktordening. Tegelijkertijd is er geen zekerheid dat de huidige prestaties van de HRN-concessie in de toekomst hetzelfde blijven als de huidige marktordening in stand wordt gelaten.

Gericht en lerend
Onderzoek en praktijkervaringen elders geven weinig directe handvatten over de effecten van aanbesteden van (delen van) het HRN. Er zijn dus onzekerheden en risico's, maar er is ook een reële mogelijkheid dat de publieke belangen door aanbestedingen op het HRN beter gediend zijn. In lijn met eerdere onderzoeken[11] zou het daarom passend zijn om gericht en lerend te werk te gaan. De risico's van aanbesteding kunnen worden beperkt door niet direct een groot deel van het HRN aan te besteden, maar eerst een beperkt deel (max. 10-20% van de reizigerskilometers) van zowel stoptrein- als intercitydiensten van het huidige HRN. Vanuit een gerichte en lerende aanpak is het van belang dat het aanbestede deel enigszins representatief is voor het HRN qua drukte en verwevenheid. Verder is het van belang dat de concessie een zodanige looptijd heeft dat de effecten van de nieuwe aanbesteding goed kunnen worden gemeten. Daarbij kan worden gekeken naar onder meer klanttevredenheid, reizigersontwikkeling in reizigerskilometers, punctualiteit, kwaliteit van de dienstverlening en de subsidie per reizigerskilometer. Ook ontstaat een concreter beeld bij de hoogte van de transitie- en coördinatiekosten in de context van het Nederlandse HRN. Afhankelijk van de uitkomsten van de praktijkervaringen kan de marktordening verder vorm gegeven worden.

[7] Naast concessies blijft de mogelijkheid bestaan dat marktpartijen het vervoersaanbod uitbreiden met aanvullende treindiensten in open toegang, zolang deze treindiensten geen aanzienlijke negatieve impact hebben op bestaande concessies.
[8] Kennisinstituut voor Mobiliteit (2025), Marktordening voor het personenvervoer per spoor: Wat weten we over de effecten van de verschillende marktordeningsvormen? https://www.kimnet.nl/documenten/2025/07/15/marktordening-voor-het-personenvervoer-per-spoor
[9] Lalive et al. (2024) laat voor Duitse data zien dat zowel het selectie-effect als het concurrentie-effect substantieel zijn. Autorité de régulations des transports, *Rail market in France in 2022*.
[10] A.S.J. Smith & C.A. Nash (2023). Will the latest British reforms to rail passenger service procurement work? *Research in Transportation Economics* 100.
[11] ABDTOPConsult (2017). Kiezen voor een goed spoor: scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024. Rapport voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, te vinden op www.rijksoverheid.nl.