



ARTIKEL

Keuze op de rails

Samen de kracht van open toegang benutten

Als aanvulling op het bestaande concessiegebonden vervoer kan opentoeegangvervoer leiden tot voordelen voor reizigers, zoals een gericht aanbod, een hogere kwaliteit en lagere prijzen op het Nederlandse spoor. Hier in de praktijk handen en voeten aan geven stelt beleidsmakers, de infrastructuurbeheerder, de toezichthouder, en vervoerders voor nieuwe uitdagingen. Berenschot staat hen bij met raad en daad.

Bas van Weele, Rob Thöne, Thomas Gruben en Max de With
17 april 2025

Het Nederlandse spoorwegmodel heeft zich ontwikkeld rond een sterk geïntegreerd systeem, waarbij NS als centrale vervoerder en ProRail als infrastructuurbeheerder nauw samenwerken. Dit model leverde de afgelopen decennia substantiële voordelen op. Dankzij de gecentraliseerde aanpak slaagde Nederland erin een samenhangend netwerk te creëren met heldere verantwoordelijkheden, een sterk geoptimaliseerde dienstregeling en schaalvoordelen. Gecombineerd met de introductie van regionale spoorconcessies aan het begin van de 21^{ste} eeuw is nu sprake van een hybride marktmodel, waarin er concurrentie bestaat om het spoor. Ongeveer een vijfde van de markt is geliberaliseerd en wordt bediend door de aanbieders Arriva, Keolis/Syntus, Connexion/Transdev en Qbuzz. De investeringen van spoorvervoerders en ProRail in materieel, infrastructuur en digitale systemen hebben geleid tot een hoogwaardige reizigerservaring, een lage CO₂-uitstoot en een gemiddelde hoge betrouwbaarheid. Niet verwonderlijk ligt de modal split voor personenvervoer over het spoor (11% van het totaal) boven het Europese gemiddelde van 8%.

Toch roept dit concessiemodel steeds nadrukkelijker vragen op over toekomstige innovatie, realisatie van nieuwe verbindingen en veranderende reizigersbehoeften. Een recente prestatiebenchmark van de Europese Federatie voor Transport en Milieu wijst op potentiële verbeteringen die kunnen worden ontsloten door meer marktdynamiek en concurrentie. In vergelijking met andere Europese spoorwegmaatschappijen scoort Nederland relatief laag in deze benchmark, vooral op het gebied van ticketprijzen, internationale boekbaarheid en betrouwbaarheid. Waar koplopers zoals Trenitalia (Italië) en SBB (Zwitserland) uitblinken in betaalbaarheid en gebruiksvriendelijke boekingsystemen, blijft Nederland achter door relatief hoge tarieven en beperkingen bij internationale tickets. Ook maatschappijen als Deutsche Bahn (Duitsland) en SNCF (Frankrijk) bieden betere grensoverschrijdende verbindingen en klantgerichte innovaties.¹

Momenteel staat de Nederlandse spoorsector aan de vooravond van een nieuwe ingrijpende transformatie. Europese wetgeving dwingt lidstaten om hun spoormarkten open te stellen, waardoor een fundamentele herziening van het bestaande vervoerssysteem en -ordering onvermijdelijk wordt. Naar alle waarschijnlijkheid volgt na afloop van de huidige concessie voor het hoofdrailnet (HRN) per 2034 een significante stelselwijziging in de marktordening; tot die tijd zorgt open toegang voor meer flexibiliteit en marktdynamiek op het Nederlandse spoor.

Open toegang als aanvulling op concessievervoer

Bijna alle treinen in Nederland rijden momenteel nog op basis van een concessie, in opdracht van een nationale of regionale overheid (99,9% van alle treinen in 2022).² De HRN-concessie van het ministerie van IenW aan NS is hiervan veruit de grootste, maar het aantal regionale concessies is sinds het begin van de eeuw fors uitgebreid. Lange tijd was het verder alleen mogelijk om met een concessie op het spoor te rijden, maar daar is sinds 2021 verandering in gekomen voor het regionale spoor en per 2025 ook voor het spoor van de HRN-concessie. Vervoerders mogen nu ook zonder concessie een traject afleggen, als daarmee het marktevenwicht niet wordt verstoord en er op datzelfde moment geen andere treinen rijden (en er dus capaciteit beschikbaar is op het spoor). Op dat moment rijdt een vervoerder in open toegang voor eigen rekening en risico, wat de Europese Commissie actief stimuleert in het kader van het liberaliseren van de spoormarkt binnen de EU. Open toegang presenteert zich daarmee niet als vervanging van het huidige, op onderdelen succesvolle, Nederlandse concessiemodel, maar als een mogelijke strategie om in het belang van de reiziger de sterke punten verder uit te bouwen en nieuwe perspectieven toe te voegen.

De potentie van opentoevangvervoer is groot

Opentoevangvervoer leidt voor reizigers tot een gericht aanbod, een hogere kwaliteit en lagere prijzen. Precies de elementen waarop het Nederlandse systeem nog kan verbeteren. In andere landen waar open toegang al meer gemeengoed is, ontstaan duidelijke baten, waaronder een hogere frequentie van ritten, lagere ticketprijzen en een groter aantal reizigers.³ Uit onderzoek van de EU blijkt dat vroege marktwerking door open toegang in geselecteerde casussen leidt tot een minder sterke stijging in ticketprijzen dan in landen zonder of met een latere marktwerking door open toegang. Daarnaast bleek de ticketprijs op de trajecten waar een opentoevangvervoerder toetrad, gemiddeld met 28% te dalen.⁴ Bovendien leidde het grotere aanbod tot een betere kwaliteit van diensten voor de reiziger.

2 Europese Commissie (2024). *Statistical pocketbook 2024: EU Transport in Figures*.

3 Europese Commissie (2024). *Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers*.

4 Europese Commissie (2024). *Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers*.

1 Transport & Environment (2024). *Mind the Gap! European Rail Operators Services Ranked*.

Vanwege het kleine aantal casussen en het verschil in regulering tussen lidstaten is het uiteraard moeilijk om te stellen dat deze trend zich één-op-één vertaalt naar Nederland. Het onderzoek betrof trajecten in Spanje, Italië, Frankrijk en Zweden, waar veel meer langeafstandstreinen op hogesnelheidstrajecten rijden. Desalniettemin tonen alle casussen gemiddeld een prijsdaling. In Nederland is dit ook te verwachten, zeker als nieuwe partijen zich moeten 'invechten' om reizigers voor zich te winnen en de zittende partij marktaandeel probeert te behouden.

Verbetering van het aanbod door open toegang op drie niveaus

In Nederland kan open toegang het aanbod voor reizigers op drie niveaus verbeteren, te weten door:

1. versterking en uitbreiding van grensoverschrijdende verbindingen
2. realisatie van nieuwe nationale verbindingen
3. uitbreiding van bestaande verbindingen.

De verwachting is dat open toegang leidt tot verschillende typen vervoerders, die op nieuwe markten willen inspelen. Grensoverschrijdend valt te denken aan goedkopere alternatieven voor hogesnelheids- en nachttreinen. Nationaal kunnen er partijen ontstaan die een niche in de markt zien en die kunnen concurreren op prijs (zoals FlixTrain in Duitsland of OuiGo in Frankrijk), comfort (denk aan de Dinner Train), of bijvoorbeeld de dienstverlening uitbreiden naar een nieuw station.

Versterking en uitbreiding van grensoverschrijdende verbindingen

Internationaal personenvervoer per trein begint opnieuw aan een opmars, nadat er aan het begin van deze eeuw steeds meer internationale verbindingen wegvielen. ProRail geeft in een recente rapportage aan dat er ook mogelijkheden zijn voor significante groei, met drie adviezen hoe dit optimaal gerealiseerd kan worden. Het resultaat? "Meer internationale treinen in een Europese dienstregeling, verdubbeling tot verdrievoudiging van aantal treinreizigers van en naar Nederland, groter marktaandeel spoor en substantiële bijdrage aan duurzaamheidsopgave."⁵

Op dit moment bieden verschillende spoorvervoerders al grensoverschrijdend treinvervoer aan. Velen van hen bereiden plannen voor om hun aanbod uit te breiden; een aantal nieuwe partijen wil graag toetreden. Zo heeft Arriva voor de komende twee jaar plannen voor een verbinding van Eindhoven-Heerlen/Aken, Groningen-Parijs en Amsterdam-Brussel Zuid.⁶ FlixTrain geeft eveneens aan geïnteresseerd te zijn in toekomstige lijnen. Daarnaast hebben GoVolta en Heurotrain afgelopen jaren aanvragen ingediend bij de ACM voor nieuwe verbindingen. GoVolta heeft onder andere plannen voor een verbinding van Amsterdam-Frankfurt, Amsterdam-Hamburg en Amsterdam-Brugge.⁷ Heurotrain zet in op een verbinding van Groningen-Amsterdam-Brussel-Parijs en Amsterdam-Brussel-Londen.⁸ European Sleeper is sinds een aantal jaren actief met internationale nachttreinen.

In de marktverkenning van internationale verbindingen in open toegang hebben daarnaast meerdere partijen die nog niet actief zijn (in het grensoverschrijdende vervoer) op de Nederlandse markt, aannemelijk gemaakt dat ze open toegang willen benutten om een aanbod te realiseren. Uit de verkenning blijkt onder andere dat de herintroductie van een IC-verbinding richting Brussel over conventioneel spoor, bijvoorbeeld ook langs steden als Den Haag of Eindhoven, kansrijk is. Het is tevens aannemelijk dat nieuwe aanbieders inzetten op verbindingen tussen Nederland (Randstad en Arnhem) en Duitsland (Rhein-Ruhr, Frankfurt en andere steden).⁹ Bovendien is er volgens de inschatting van ProRail¹⁰ additionele capaciteit op de drie grensoverschrijdende corridors (richting het zuiden over de HSL-Zuid, richting het zuidoosten via Zevenaar en het noordoosten via Hengelo), wanneer daar dedicated keuzes voor worden gemaakt op het gebied van capaciteitsverdeling en ERTMS.



6 Arriva (2024). *Open toegang*.

7 ACM (2024). *Melding nieuwe passagiersdiensten per spoor door GoVolta - Amsterdam - Frankfurt / Hamburg / Brugge*.

8 ACM (2023). *Melding nieuwe passagiersdiensten per spoor door Heurotrain - trajecten Groningen-Amsterdam-Parijs en Amsterdam-Londen*.

9 Berenschot (2021). *Marktverkenning internationale verbindingen in open toegang*.

10 ProRail (2024). *Mogelijkheden voor beter langeafstandstreinvervoer van en naar Nederland en advies voor mogelijke strategie*.

5 ProRail (2024). *Internationaal Reizigersvervoer. Inleidende brief bij 'Mogelijkheden voor beter lange afstands- treinvervoer van en naar Nederland en advies voor mogelijke strategie (2 juli 2024)'*.

Realisatie van nieuwe nationale verbindingen

Ook op nationaal niveau kunnen nieuwe partijen toetreden om nieuwe routes te rijden. Zo rijden er in Nederland bijvoorbeeld sinds eind 2022 en begin 2023 Arriva-treinen in de nacht tussen Maastricht en Schiphol en Groningen en Schiphol in open toegang.¹¹ Arriva is in maart 2025 gestart met een nachtelijke extra verbinding tussen Zwolle, Lelystad, Almere en Schiphol op basis van een businessmodel waarbij de commerciële risico's worden gedeeld met een aantal gemeenten op de verbinding. In het buitenland zijn hier meer voorbeelden van te vinden en is ook al een duidelijker effect te zien van opentoegeangvervoer op het spoor.

Uitbreiding van bestaande verbindingen

Daarnaast kan opentoegeangvervoer helpen om bestaande verbindingen uit te breiden. Het meeste treinverkeer rijdt in een concessie, maar dit neemt niet weg dat hybride vormen mogelijk zijn. Regionale vervoerders die in een concessie rijden, kunnen ervoor kiezen om door te rijden tot het volgende grote knooppunt in open toegang, als hier ruimte voor is. Een reiziger hoeft dan niet eerder over te stappen op een andere vervoerder. Dit kan leiden tot een verbetering van de dienstverlening op individuele lijnen en een toename van het aantal reizigers. Regionale vervoerders kunnen zo flexibeler inspelen op de vraag van reizigers en nieuwe verbindingen opzetten die beter aansluiten op de behoeften van reizigers. Arriva heeft afgelopen jaren een aantal aanvragen ingediend voor een hybride vorm, onder meer voor het in daluren door laten rijden van de trein tussen Zutphen en Apeldoorn (concessie) naar Amersfoort (open toegang).¹²

Inspelen op nieuwe dynamiek van concurrentie en samenwerking

De implementatie van open toegang in de Nederlandse spoorsector brengt aanzienlijke veranderingen teweeg voor betrokken partijen, waaronder beleidsmakers, de infrastructuurbeheerder (ProRail), toezichthouders en (nieuwe) vervoerders. Iedereen zal zich moeten aanpassen aan de nieuwe dynamiek van concurrentie en samenwerking om optimaal te profiteren van kansen en de reiziger het beste te bieden.

Beleidsmakers en concessieverleners

Beleidsmakers staan voor de taak een duidelijke visie te ontwikkelen op de inzet van open toegang en de bijbehorende doelstellingen. Ze moeten een passend regelgevend kader en besturingsmethodiek creëren om ervoor te zorgen dat open toegang een verrijking is van het bestaande concessiegebonden vervoer. Dit vereist een goed afgewogen aanpak waarbij wordt onderzocht wat de markt zelf oplost en alleen wanneer dat nodig is, sprake is van subsidies of overheidsingrijpen. Het sturingsinstrumentarium van concessieverleners moet zorgen voor een duidelijke balans tussen concurrentie en maatschappelijke belangen, zodat open toegang de bestaande dienstverlening versterkt zonder de toegankelijkheid of betaalbaarheid voor de reiziger in gevaar te brengen. Eerder verkenden wij al hoe dit in Nederland vormgegeven kan worden.¹³



¹¹ Arriva (2024). *Open toegang*.

¹² ACM (2023). *Formulier melding geplande nieuwe passagiersdienst*.

¹³ Berenschot (2023). *Open toegang op het spoor, een verkenning*.

Infrastructuurbeheerder (ProRail)

ProRail moet toelatingscriteria ontwikkelen die de open toegang aanvullen op het geoptimaliseerde bestaande netwerkmodel, in lijn met de naderende implementatie van Richtlijn 2012/34/EU. Een belangrijk bestanddeel daarvan zijn nieuwe prioriteringsregels. Op dit moment heeft een vervoerder die onder een concessie werkt, voorrang op een vervoerder onder open toegang. De nieuwe regels stellen echter dat – in het geval van een conflict – de vervoerder die op basis van sociaal-economische en milieucriteria het beste scoort de capaciteit toegewezen krijgt.

ProRail wordt hierdoor gedwongen om ruimte te creëren die de markt zelf kan invullen, maar ook om de samenwerking met meerdere, soms kleinere, vervoerders te faciliteren. Bijvoorbeeld vervoerders die slechts een paar treinen per week rijden. Dit stelt ProRail voor de opgave om het juiste instrumentarium te ontwikkelen, zoals een intentieverklaring die nieuwe vervoerders de zekerheid geeft bij het doen van investeringen, en het opstellen van kaderovereenkomsten die de samenwerking vergemakkelijken.

Toezichthouder (ACM)

De ACM als toezichthouder op de spoormarkt zal haar bestaande instrumentarium voor het uitvoeren van een economische evenwichtstoets moeten uitbreiden voor situaties waarbij het aandeel open toegang mogelijk steeds groter wordt.

Vervoerders

Vervoerders staan voor de uitdaging om de mobiliteitsbehoeften van hun reizigers beter te begrijpen en daarop snel en doeltreffend te acteren. Dit start met een inschatting van de potentie van verschillende mogelijke product-marktcombinaties, op basis van zeer beperkt beschikbare data. Bovendien zullen zij moeten beschikken over het juiste materieel dat voldoet aan de vereiste specificaties, om op het volle Nederlandse spoor toegang te krijgen tot de gewenste paden. Dit vraagt om innovatieve investeringsmodellen voor de aanschaf van treinmaterieel, want de ervaring leert dat deze in reguliere constructies te beperkt beschikbaar zijn, zeker voor kleine, startende ondernemingen. Als dat allemaal gelukt is, komt voor vervoerders pas het echte werk: daadwerkelijke uitvoering van de treindiensten. Reizigers zullen afstemming en samenhang verwachten in de dienstverlening van de diverse vervoerders. Die zullen op meerdere vlakken dus ook onderling echt goed moeten samenwerken.

Herkenbare uitdagingen?

Als organisatie ook excelleren voor reizigers in een dynamische markt? Of het nu gaat om het ontwikkelen van toekomstbestendig beleid voor open toegang, het optimaliseren van de samenwerking rond capaciteitsverdeling of het opzetten van een nieuwe treindienst in open toegang – Berenschot levert strategische en praktische oplossingen die het verschil maken. Neem vrijblijvend contact op om te zien hoe we samen kunnen werken aan de toekomst van het spoorvervoer.

‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl