



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58693

Bijlage(n)
2

Datum 6 mei 2025
Betreft Borging van publieke belangen bij open toegang in het
spoorvervoer

Geachte voorzitter,

Zoals aangekondigd in mijn brief van 11 februari jl.¹, informeer ik de Kamer met deze brief over de beleidsinstrumenten die het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) voornemens is uit te werken om in de toekomst effectief te kunnen blijven sturen op de borging van de publieke belangen in het reizigersvervoer per spoor bij open toegang.

Met deze brief en de uitwerking van de hierin benoemde beleidsinstrumenten, wordt invulling gegeven aan de motie Minhas², die oproept tot het creëren van de kaders die nodig zijn om aanvragen voor opentoeegangvervoer te accommoderen, en de motie De Hoop³, die de regering vraagt via algemene regels meer te sturen op opentoeegangstreinen. Ook wordt hiermee opvolging gegeven aan (de aanbevelingen uit) het onderzoeksrapport 'Sturen bij open toegang', dat eind 2023 aan de Kamer is gestuurd.⁴

Aanleiding en context

Met de inwerkingtreding van het Vierde Spoorwegpakket begin 2019, is naast de eerdere liberalisering van goederenvervoer en internationaal reizigersvervoer, ook de markt voor binnenlands personenvervoer opengesteld voor open toegangsdiensten. Hierbij kunnen vervoerders zonder concessie en voor eigen risico en rekening personenvervoersdiensten aanbieden, waarbij zij een grote mate van vrijheid hebben in de vormgeving en uitvoering van deze diensten.⁵

IenW wil met een gerichte en afgewogen inzet van beleidsinstrumenten er voor zorgen dat publieke belangen, zoals laagdrempeligheid van het openbaar vervoer, ook bij meer open toegang goed beschermd zijn. De introductie van open toegang kan ertoe leiden dat meer vervoersdiensten in de toekomst buiten het (directe)

¹ Kamerstukken II 2024/2025, 23645 nr. 834.

² Kamerstukken II 2022/2023, 29 984, nr. 1022.

³ Kamerstukken II 2023/2024, 29 984, nr. 1141.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/2024, 29984, nr. 1172.

⁵ Voor het uitvoeren van een treindienst in open toegang moet een vervoerder wel een melding doen bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) én capaciteit aanvragen en toegewezen krijgen van ProRail. Voor een nadere toelichting op de procedures bij nieuwe treindiensten in open toegang, zie Kamerstukken II 2023/2024 29 984 nr. 1134.

sturingsbereik van concessies komen te vallen. Vervoersconcessies, zoals de Hoofdrailnetconcessie, zijn een belangrijk instrument waarmee het Rijk en de decentrale overheden publieke belangen in het openbaar vervoer waarborgen en spoorbeleid realiseren. Voor open toegang ontbreekt een dergelijk instrumentarium, waardoor bij groei van dit type vervoer nieuwe en gewijzigde sturingsinstrumenten nodig zijn. Enerzijds om de publieke belangen te waarborgen en om risico's die (op termijn) kunnen optreden voor de reiziger of het spoorwegsysteem te kunnen mitigeren, en anderzijds om ruimte te bieden voor open toegang.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58693

Marktordening tot en met 2033

Voor de periode tot en met 2033 vormt de huidige marktordening op het spoor het uitgangspunt.⁶ Voor het binnenlandse vervoer betekent dit dat opentoevangsdiensten aanvullend zijn op de in de Hoofdrailnetconcessie gecontracteerde treindiensten. Open toegang biedt kansen voor de reiziger, zoals nieuwe treindiensten en verbindingen. Binnenlandse voorbeelden zijn de nachttreinen van Groningen en Maastricht naar Schiphol. Wat betreft de internationale verbindingen biedt European Sleeper bijvoorbeeld nachttreinverbindingen naar diverse Europese bestemmingen aan. Ook rijden vanaf 2025 alle langeafstandsverbindingen naar Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in open toegang.⁷

Voorbereid op de toekomst

Het is van belang dat de Rijksoverheid en decentrale overheden voorbereid zijn op een mogelijke andere rol en omvang van opentoevangsvervoer in de toekomst. Dit vereist een zorgvuldige afweging, mede omdat de noodzaak en proportionaliteit van maatregelen kunnen variëren afhankelijk van de omvang en het karakter van open toegangsdiensten (aanvullend op of ter vervanging van concessievervoer). Bij het invoeren van wettelijke verplichtingen moet er rekening mee worden gehouden dat, volgens de Europese beginselen van non-discriminatie, proportionaliteit en de werking van de interne markt, eisen die gesteld worden aan opentoevangsvervoerders hun toetreding tot de markt niet onnodig mogen belemmeren. Vanwege het beginsel van non-discriminatie gelden dergelijke (nieuwe) wettelijke eisen voor zowel concessiegebonden als opentoevangsvervoer. Mede daarom moeten maatregelen voor het borgen van publieke belangen noodzakelijk en proportioneel zijn ten opzichte van de beleidsdoelstellingen. Dit proportionaliteitsprincipe is voor IenW een belangrijk uitgangspunt bij het bepalen van de beleidsinzet.

In het eerdergenoemde onderzoeksrapport 'Sturen bij open toegang' zijn de verschillen in regulering tussen opentoevang- en concessievervoer in kaart gebracht, evenals mogelijke aanvullende sturings- en reguleringsinstrumenten voor opentoevangsvervoer. In 2024 heeft IenW diverse uitvoerige gesprekken gevoerd met sectorpartijen⁸ over de bevindingen uit dit rapport en over de sturing op een goed functionerend spoorstelsel bij (meer) open toegang. Bij het bepalen van haar beleidsinzet heeft IenW onder meer de input uit dit stakeholdertraject betrokken.

⁶ Kamerstukken II 2019/2020 29984 nr. 899

⁷ Zie onder meer Kamerstukken II 2022 – 2023 29984 nr. 1126.

⁸ Waaronder (vertegenwoordigers van) consumentenorganisaties, (opentoevang)vervoerders, decentrale overheden, mobiliteitsdienstverleners en ProRail.

Marktordening na 2033

Begin 2024 is het Programma Toekomstige Marktordening Spoor⁹ gestart. Het programma doet onderzoek ten behoeve van besluitvorming over de marktordening op het spoor na 2033. Hiervoor worden meerdere, uiteenlopende studievarianten onderzocht. Doel van het programma is om een kabinetsbesluit in 2026 voor te bereiden. Dit besluit zal meer duidelijkheid bieden over de verhouding tussen concessie- en opentoeegangvervoer na 2033. De in deze brief beschreven beleidsmaatregelen nemen geen voorschot op de keuze voor een toekomstige marktordening.

Beleidsthema's

Betaalmiddelen binnenlands vervoer

Het betaalgemak in het Nederlandse ov is voor reizigers van belang voor een drempelloze deur-tot-deurreis. Op dit moment zijn alle concessiehoudende vervoerders (voor de diensten die zij onder een concessie rijden) verplicht reizigers de mogelijkheid te bieden een OV-chipkaart te gebruiken als vervoerbewijs. In de loop van de tijd is er een verscheidenheid aan betaalmiddelen ontstaan die het betalen in het openbaar vervoer steeds makkelijker heeft gemaakt. Zo kunnen reizigers in Nederland betalen met hun mobiel, betaalpas of creditcard, een ticket met QR-code kopen in een app, de OV-chipkaart gebruiken en binnenkort ook de (fysieke of digitale) OV-pas.

Op dit moment rijdt bijna al het openbaar vervoer onder een concessie. Concessiehouders vormen samen de Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven (COV). De COV is enig aandeelhouder van de OV-chipkaartuitgever en transactieverwerker Translink. Concessiehouders zijn verantwoordelijk voor het functioneren van de OV-chipkaart en het uitrollen van OVpay, waarmee reizigers kunnen betalen met hun (digitale) bankpas of toekomstige (digitale) OV-pas. Zij werken hiervoor samen in het werkprogramma OV-betalen.¹⁰ In zowel de landelijke HRN-concessie als de regionale spoor- en busconcessies wordt acceptatie van de OV-chipkaart en deze samenwerking verplicht gesteld.

Gezien het feit dat binnenlandse opentoeegangdiensten in de huidige situatie aanvullend zijn op concessiediensten¹¹, en reizigers indien gewenst altijd kunnen reizen met een treindienst waarin de OV-pas wél verplicht wordt geaccepteerd, is er op dit moment geen noodzaak om de acceptatie van de OV-pas voor alle vervoerders wettelijk verplicht te stellen. In de toekomst kan dit echter wel noodzakelijk worden als blijkt dat het betalen van de deur-tot-deurreis ingewikkelder wordt door het ontbreken van een uniform betaalmiddel. Dit kan het geval zijn als toekomstige binnenlandse opentoeegangvervoerders niet aansluiten bij de OV-chipkaart of OVpay, maar betalingen alleen met een andere methode (bijvoorbeeld een eigen app) toestaan. Om te voorkomen dat hierdoor bij de reizigers misverstanden ontstaan bij het in- en overstappen, wat ten koste zou gaan van de laagdrempeligheid van het openbaar vervoer, wil IenW een grondslag in de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) creëren om acceptatie van uniforme landelijke betaalmiddelen zoals de OV-chipkaart of de OV-pas voor binnenlands reizigersopenbaarvervoer per spoor verplicht te kunnen stellen. Het is van belang dat alle vervoerders onder redelijke en gelijke voorwaarden kunnen deelnemen aan dit betaalsysteem, en, bij een verplichting tot deelname, er ook afspraken

⁹ Kamerstukken II 2023/2024, 29 984 nr. 1185.

¹⁰ Kamerstukken II 2024 / 2025 23645 nr. 834.

¹¹ Zie o.a. Kamerstukken II 2020/2021 29984 nr. 899.

worden gemaakt over de samenwerking tussen vervoerders, enkelvoudig- in- en uitchecken, en medewerking door vervoerders aan de doorontwikkeling van het betaalsysteem.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58693

Tarieven binnenlands vervoer

Tarieven voor een treinreis worden op dit moment voor een groot deel door de opdrachtgevende ov-autoriteiten gereguleerd in concessies. Opentoevangdiensten kunnen voor lagere tarieven zorgen indien vervoerders zich op prijs kunnen en willen onderscheiden ten opzichte van de (gereguleerde) tarieven van concessievervoerders. De tariefafspraken in de concessies zullen daarbij naar verwachting een disciplinerend effect hebben op de tarieven die vervoerders voor opentoevangdiensten hanteren. Omdat open toegang op dit moment primair een aanvullend karakter heeft en concessies zorgen voor gereguleerde tarieven voor bijna al het openbaar vervoer is tariefregulatie door de overheid op dit moment niet nodig. Reizigers kunnen in de huidige situatie op elk traject in Nederland gebruikmaken van diensten met gereguleerde tarieven.

In de toekomst kan het zijn dat er op meer plekken en/of momenten in Nederland treinen rijden in open toegang. Dat kan reizigers extra keuzemogelijkheden bieden, mits nieuwe initiatieven bestaande treindiensten niet verdringen, en kan concurrentie tussen vervoerders op aanbod, prijs en kwaliteit stimuleren. In bepaalde situaties bestaat echter het risico dat open toegang leidt tot hogere tarieven. Dit kan zich voordoen wanneer er op bepaalde trajecten en tijdstippen geen of slechts beperkte concurrentie is, reizigers niet kunnen terugvallen op gereguleerde (concessie)diensten, en een vervoerder met marktmacht zijn opbrengst maximaliseert door tijdens drukke momenten hogere tarieven te hanteren. Om de betaalbaarheid ook in een dergelijk scenario te kunnen blijven borgen, beoogt IenW een wettelijke grondslag in de Wp2000 te creëren om tarieven voor wat betreft binnenlands reizigersvervoer te kunnen maximeren. Deze bepaling zorgt ervoor dat IenW in toekomstige, onwenselijke scenario's kan ingrijpen. IenW begrijpt dat een dergelijke ingreep veel impact kan hebben op vervoerders. De grondslag richt zich daarom op situaties waarin onvoldoende concurrentie is en de betaalbaarheid van het ov als gevolg daarvan ernstig onder druk staat. Bij het creëren van een dergelijke wettelijke grondslag wordt gekeken of deze ook gebruikt kan worden voor het verplicht stellen van de acceptatie van landelijk geldende ov-producten, zoals het studentenreisproduct.

Verkoop en betaling van tickets voor binnenlands vervoer via derden

Verkoop en betaling van vervoerbewijzen via derden (door bijvoorbeeld *Mobility as a Service (MaaS)*-dienstverleners en aanbieders van zakelijke mobiliteitsdiensten) kan een bijdrage leveren aan het optimaliseren van een zo drempelloos mogelijke deur-tot-deurreis voor de reiziger, de ontwikkeling van duurzame mobiliteit en het verhogen van de bezetting in het ov. Concessieverlenende overheden hebben gezamenlijk afgesproken in hun concessies op te nemen dat vervoerders vervoersbewijzen via derden laten verkopen.¹²

Naar verwachting willen opentoevangvervoerders vervoerbewijzen ook via ticketplatforms van derden verkopen. Verkoop via ticketplatforms biedt hen immers extra mogelijkheden om vervoerbewijzen te verkopen. Er is daarom nu geen noodzaak om opentoevangvervoerders te verplichten vervoerbewijzen via

¹² Al het ov dat door Nederlandse overheden via concessies is uitgegeven moet voor reizigers beschikbaar zijn via MaaS-dienstverleners. Dit uitgangspunt is bevestigd in het bestuurlijk Nationaal OV Beraad (NOVB) van 13 juni 2019. Een toelichting op de MaaS-waardige bestekseisen is hier te vinden: <https://www.crow.nl/actueel/nieuwe-versie-maas-waardige-bestekeisen-voor-ov-co/>

derden te verkopen. Tegelijkertijd leidt de integratie van kaartverkoop via platforms nog tot problemen en zijn er nog hindernissen die het opschalen van MaaS-diensten bemoeilijken.¹³ Mede daarom werkt de EU aan een voorstel om standaarden te introduceren voor kaartverkoop in het ov (zie hieronder).

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58693

Internationale ticketing

Europese wet- en regelgeving is nodig om internationale ticketing te verbeteren. Het is voor internationale reizigers vaak nog te ingewikkeld om internationale treinreizen te boeken, met name wanneer er sprake is van verschillende vervoerders. Zo worden niet altijd alle mogelijke verbindingen weergegeven bij het zoeken naar reismogelijkheden en bieden vervoerders via hun eigen internetpagina's of apps vaak niet alle tickets van andere vervoerders aan.¹⁴ De Europese Commissie werkt aan wetsvoorstellen die tot doel hebben het (boeken van) multimodale reizen binnen Europa te vergemakkelijken.

De zogenaamde Multimodaal Digital Mobility Services (MDMS) en Single Digital Booking and Ticketing (SDBTR) wetsvoorstellen beogen de ontwikkeling van een pan-Europees ticketingsysteem en verbeterde mobiele apps. Deze inspanningen zijn gericht op het harmoniseren van ticketingsystemen, zodat reizigers een groter aanbod aan vervoer kunnen plannen en boeken en het makkelijker wordt om internationale reizen te boeken, met zowel vervoerders mét als zonder concessie. Nederland blijft de spoedige behandeling van dit onderwerp agenderen op de Europese agenda, onder meer via het International Rail Passenger Transport Platform.

Naast de MDMS en SDBTR voorstellen zijn er initiatieven vanuit vervoerders zelf om het boeken van internationale tickets te vereenvoudigen. De Ticketing Roadmap van de CER (Community of European Railway and Infrastructure Companies) is een strategie die door de CER is ontwikkeld om de ticketing-ervaring in het Europese spoorvervoer te verbeteren. Deze roadmap richt zich onder meer op het verbeteren van de toegankelijkheid en interoperabiliteit van ticketingsystemen.

Het verkopen van tickets via platforms van derden is een manier om de toegankelijkheid en het gemak voor reizigers te vergroten. Opentoeegangvervoerders kunnen hierbij belang hebben om hun tickets via deze derden te verkopen om zo meer reizigers te kunnen bereiken. Veel Europese vervoerders bieden nu e-tickets aan die via hun eigen websites of apps kunnen worden gekocht, evenals via externe platforms zoals OMIO, Trainline of Tranzer. Deze platforms maken het makkelijker voor reizigers om internationale tickets te kopen. Hoewel er uitdagingen blijven op het gebied van interoperabiliteit en tarieftransparantie, worden deze geleidelijk aangepakt door nieuwe regelgeving en technologische innovaties. Nederland speelt, mede naar aanleiding van de motie-De Hoop/Vedder¹⁵, een actieve rol in deze ontwikkelingen en zet zich in voor een EU-breed geharmoniseerd ticketingsysteem voor spoor dat het boekingsgemak voor treinreizen in Europa aanzienlijk zal verbeteren.

¹³ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/07/bijlage-non-paper-mdms>

¹⁴ Zie <https://www.rover.nl/actueel/31-internationaal/2489-achtergrond-waar-blijft-dat-eenvoudige-boekingssysteem-voor-internationale-reizen>

¹⁵ Kamerstukken II 2023/2024 23 645 nr. 821.

Sociale veiligheid

Het is belangrijk dat reizigers en personeel zich veilig voelen in het ov en op stations. Hoewel het merendeel van de reizigers zich aan de regels houdt en reizigers het ov als veilig beschouwen, komen incidenten met geweld en agressie tegen ov-personeel nog te vaak voor.¹⁶ In het *Landelijk Convenant Sociale Veiligheid in het OV 2020-2025*¹⁷ is daarom afgesproken dat er geen negatieve effecten voor de sociale veiligheid mogen zijn als gevolg van concurrentie in het ov. Deze door de ov-sector breed gedeelde doelstelling geldt ook voor het opentoegegangvervoer.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58693

Alle vervoerders zijn wettelijk verplicht om zorg te dragen voor de veiligheid van hun reizigers en personeel.¹⁸ Voor het borgen van sociale veiligheid hebben vervoerders verschillende middelen ter beschikking, zoals de inzet van veiligheidsmedewerkers (met boa-bevoegdheid), cameratoezicht of het kunnen opleggen van reis- en verblijfverboden. Om de sociale veiligheid te borgen en te verbeteren, is voortdurende en goede samenwerking tussen vervoerders, infrastructuurbeheerders, politie en overheden noodzakelijk. Het *Landelijk Convenant Sociale Veiligheid in het OV 2020-2025* bevat afspraken hierover. Op dit moment maken alleen concessiehouders onderdeel uit van het convenant. Vooruitlopend op de evaluatie van het convenant is door betrokken partijen de wens uitgesproken om te komen tot een opvolger voor dit convenant, waarbij deze ook voor opentoegegangvervoerders wordt opengesteld. De uitkomsten van de evaluatie en het daarbij horende gezamenlijke plan voor veilig ov worden in de loop van 2025 met de Kamer gedeeld.

Voor het monitoren van sociale veiligheid, het meten van de effectiviteit van maatregelen, en beleidsvorming is het van belang dat vervoerders incidenten op uniforme wijze registreren en deze delen. Om dit te realiseren, is een uniforme incidentenregistratie met landelijke dekking noodzakelijk. Daarom wil IenW de ABC-registratiemethode verplicht stellen voor vervoerders, zowel met als zonder concessie, en dit in de wet (Wp2000) en eventueel onderliggende regelgeving vastleggen. Dit zorgt ervoor dat gegevens gemakkelijk vergeleken en geanalyseerd kunnen worden. De ABC-registratiemethode sluit aan bij een methodiek die in concessies ook al wordt toegepast.

Toegankelijkheid

Het is belangrijk dat álle reizigers, ook die met een beperking, zoveel mogelijk zelfstandig gebruik kunnen maken van treindiensten, ook als deze diensten in open toegang worden aangeboden. Hiermee wordt bedoeld dat alle reizigers in principe zonder hulp of beperkingen vanuit het ov een vervoerbewijs kunnen aanschaffen, een treinreis kunnen plannen, in- en uit de trein kunnen stappen en gebruik kunnen maken van reisinformatie in de trein. Daar waar dit niet zelfstandig mogelijk is, dient er assistentie geboden te worden door de vervoerder.

Voor alle treinen (materieel) is het uitgangspunt dat deze (ten minste) toegankelijk zijn volgens de bij toelating geëiste Europese toegankelijkheidsnormen. Voor treindiensten (reizen) gelden onder andere de bepalingen in de Verordening betreffende de rechten en verplichtingen van treinreizigers¹⁹ en het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Zoals opgenomen in het

¹⁶ Kamerstukken II 2024 / 2025 23645 nr. 834.

¹⁷ Landelijk Convenant Sociale Veiligheid in het OV 2020-2025, Kamerstuk 28 642, nr. 107.

¹⁸ Artikel 27 Verordening (EU) 2021/782, artikel 3 van de Nederlandse Arbeidsomstandighedenwet

¹⁹ Verordening (EU) 2021/782.

*Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022-2032*²⁰ is lenW voornemens de huidige regelgeving in lijn te brengen met afspraken die volgen uit dat bestuursakkoord. Dit betreft onder andere het aanbieden van reisassistentie op elk door ProRail toegankelijk gemaakt station en het hanteren van een aanmeldtijd voor reisassistentie van minimaal één of twee uur voor aanvang van de reis (in de Europese verordening wordt een aanmeldtijd van minimaal 24 uur gehanteerd). Wijzigingen in de regelgeving zullen van toepassing zijn op al het binnenlands vervoer (onder een concessie en in open toegang).

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58693

Comfort, service en reizigersrechten

Om ervoor te zorgen dat de trein een aantrekkelijke vervoersoptie blijft, is het van belang dat de geboden vervoersproducten van hoge kwaliteit zijn. Door de concurrentie tussen vervoerders, die kan worden versterkt door open toegang, worden vervoerders geprikkeld om een aantrekkelijk product en een goede service te bieden. Daarnaast worden er vanuit Europese²¹ en nationale regelgeving²² eisen gesteld op het gebied van fietsen in de trein, voorziening van reisinformatie (vooraftgaand aan de reis en in de trein), vervangend vervoer bij vertraging, klachtenafhandeling en geld-terug-bij-vertraging. Met de bestaande wettelijke eisen zijn de rechten van passagiers die gebruik maken van treindiensten van één vervoerder voldoende geborgd.

Bij reizen waarvoor gebruik wordt gemaakt van meerdere vervoerders zijn rechten van reizigers in geval van vertraging minder goed geborgd. In de Europese verordening voor reizigersrechten is enkel een inspanningsverplichting opgenomen voor het aanbieden van doorgaande tickets bij reizen met meerdere vervoerders. Er zijn dus geen eisen over het garanderen dat reizigers hun treinreis kunnen vervolgen bij vertraging die is opgelopen bij een andere vervoerder en over geld-terug-bij-vertraging wegens het missen van een overstap van de ene op de andere vervoerder. De gevolgen van deze tekortkomingen zijn voor binnenlandse reizen onder meer vanwege de hoge frequenties van treinen beperkt. Voor internationale reizigers vormt onzekerheid rondom vertragingen een belemmering om voor een deel of de hele reis met de trein te gaan (zie Vierde voortgangsrapportage Platform International Railway Passenger Transport²³). De spoorsector werkt via verschillende initiatieven aan oplossingen hiervoor, zoals de 'Agreement on Journey continuation' (AJC) en 'Hop on the next available train' (HOTNAT).

Capaciteitsverdeling

Dienstregeling

Opentoeegangvervoerders hebben op dit moment een ruime mate van vrijheid om te bepalen of en welke diensten zij zouden willen aanbieden, op welke trajecten en momenten, en in welke frequenties. Dit kan, mits zij capaciteit toegewezen krijgen, de reiziger meer en andere reismogelijkheden opleveren. Daarbij geldt echter dat de dienstverlening van opentoeegangvervoerders momenteel geen garantie biedt op continuïteit, in tegenstelling tot de (in de regel meerjarige) verplichting voor concessiehouders om diensten te moeten uitvoeren. De vervoerder is voor zijn dienstregeling wel afhankelijk van de capaciteitsverdeling

²⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/2023, 23645 nr. 783.

²¹ Verordening (EU) 2021/782.

²² Wet personenvervoer 2000, Besluit personenvervoer 2000 en Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer.

²³ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/2024 21501-33 nr. 1077.

van ProRail. De volgende paragrafen gaan verder in op die capaciteitsverdelingsregels.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Afwegingen bij conflicterende belangen

Vervoerders doen bij ProRail jaarlijks een capaciteitsaanvraag om de door hen gewenste dienstregeling te kunnen rijden. ProRail verdeelt de capaciteit op het spoor onafhankelijk en non-discriminatoir volgens de capaciteitsverdelingsregels. Deze regels staan in de Europese richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte, de Spoorwegwet, in het Besluit capaciteitsverdeling (een Algemene Maatregel van Bestuur), en de netverklaring van ProRail. Onder meer door de beperkte samenloop tussen reizigersvervoerders en omdat concessieverleners en -houders hun dienstregelingen waar nodig op elkaar afstemmen, ontstonden er tussen reizigersvervoerders tot op heden relatief weinig conflicten over aanvragen die niet in onderling overleg tussen vervoerders konden worden opgelost.

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58693

Gebaseerd op de meldingen die opentoeegangvervoerders bij de ACM hebben gedaan, is de verwachting dat zij in de komende jaren meer capaciteit gaan aanvragen. Hierdoor zullen er waarschijnlijk meer conflicten ontstaan en zal de coördinatiefase vermoedelijk minder vaak tot succes leiden. In deze fase treedt ProRail in gesprek met de vervoerders om zoveel mogelijk capaciteitsaanvragen te honoreren met een zo efficiënt mogelijke benutting van het spoor. In de coördinatiefase kan ProRail voorstellen doen, maar ProRail kan deze voorstellen niet afdwingen. ProRail zou bijvoorbeeld kunnen voorstellen een trein een paar minuten eerder of later te laten vertrekken dan aangevraagd, zodat een andere trein ook kan rijden. Op het moment dat (meer) partijen er (vaker) in deze fase niet uitkomen, moet ProRail vaker gebruik maken van de prioriteitscriteria om te bepalen welke vervoerder capaciteit krijgt, nadat de zogeheten “minimumbedieningsniveaus” zijn toegepast. Die bepalen per traject hoeveel internationale reizigerstreinen, goederentreinen en binnenlandse reizigerstreinen minimaal mogen rijden, voordat andere capaciteitsaanvragen worden ingepast.

De prioriteitscriteria in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur geven voorrang aan concessievervoer nadat de minimumbedieningsniveaus zijn toegepast. De hoofdrailnetconcessie en de regionale concessies blijven dus uitvoerbaar, ook bij een toename van opentoeegangvervoer. Echter, de criteria zijn momenteel niet geschikt voor het beslechten van conflicten *tussen* opentoeegangvervoerders. Daarnaast kan ProRail op dit moment niet zonder instemming van vervoerders schuiven in de capaciteitsaanvragen van vervoerders. Daardoor zijn de uitkomsten van de capaciteitsverdeling vooraf onduidelijk en is de kans kleiner dat conflicten over de capaciteitsaanvraag tussen opentoeegang- en concessievervoerders succesvol worden opgelost, en hebben opentoeegangvervoerders onvoldoende zekerheid om te kunnen investeren in (nieuw) materieel en personeel. Dit terwijl het kabinet juist tot doel heeft om internationaal reizigers- en goederenvervoer te laten groeien.

Daarom heeft IenW op 25 februari 2025 een wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling naar uw Kamer gezonden in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure.²⁴ Het doel is om deze wijziging per dienstregelingjaar 2027 van toepassing te laten zijn. Om dit mogelijk te maken, zal IenW het ontwerpbesluit nadat de voorhang is geëindigd direct voorleggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State, zodat het tijdig kan worden

²⁴ Kamerstukken II 2024/2025 29893 nr. 279.

vastgesteld. Vervolgens kan ProRail deze wijziging verwerken in de netverklaring voor dienstregelingjaar 2027.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58693

IenW wil met deze wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling drie wijzigingen doorvoeren. Deze zijn uitgebreid toegelicht in de nota van toelichting bij het ontwerp-wijzigingsbesluit. Ten eerste krijgt ProRail schuifruimte bij capaciteitsconflicten. ProRail mag kleine aanpassingen in dienstregelingen voorstellen en hieraan consequenties verbinden: weigert een vervoerder mee te werken, dan verliest diens aanvraag prioriteit. Hierdoor ontstaat een prikkel voor partijen die hoog in de prioriteringsvolgorde staan om in de coördinatiefase constructief mee te werken. Hiermee kan schuifruimte bijdragen aan een doelmatigere benutting van het spoor.

Daarnaast wil IenW de minimumbedieningsniveaus voor internationale treinen verhogen om meer ruimte te creëren voor deze deelmarkt op het spoor. Dit betekent dat er op het Nederlandse deel van de HSL richting Brussel en Parijs, en op de corridor richting Berlijn meer internationale treinen gegarandeerd kunnen worden.

Tot slot wil IenW de staande prioriteringscriteria binnen zogenaamde deelmarkten schrappen. De huidige criteria bieden weinig flexibiliteit en effectiviteit. Voornemen is om de invulling van prioritering binnen deelmarkten aan ProRail te laten. ProRail kan deze aanvullende criteria opnemen in de netverklaring. Met het schrappen van deze criteria wordt een van de belemmeringen om binnen dezelfde deelmarkt kaderovereenkomsten aan te bieden weggenomen. Een kaderovereenkomst is een overeenkomst tussen ProRail en de vervoerder, waarbij ProRail zich verplicht om de capaciteit voor een vast aantal jaar aan te bieden, en de vervoerder zich verplicht om de capaciteit daadwerkelijk te gebruiken. Dit biedt reizigers, vervoerders en ProRail zekerheid over het vervoersaanbod voor een periode van meerdere jaren. Momenteel biedt ProRail geen kaderovereenkomsten aan. Het gebruik van kaderovereenkomsten blijft ook na deze wijziging complex.

In de Europese uitvoeringsverordening over kaderovereenkomsten zijn de procedure en criteria vastgesteld die moeten worden gevolgd als de beheerder ervoor kiest kaderovereenkomsten aan te bieden. Er is beoogd te zorgen dat de via kaderovereenkomsten toegewezen capaciteit niet een te groot deel van de beschikbare capaciteit beslaat. Om dat te waarborgen moet de beheerder berekenen hoeveel kaderovereenkomsten op een bepaald baanvak in een bepaald tijdvak kunnen worden verstrekt. Het Nederlandse spoornetwerk wordt intensief gebruikt. Wanneer kaderovereenkomsten worden verstrekt, moet er ruimte beschikbaar blijven voor nieuwe aanvragers. De komende tijd wordt gezien hoe kaderovereenkomsten een plaats kunnen krijgen binnen de Nederlandse capaciteitsverdelingsinstrumenten.

Betrouwbare benutting

Punctuele benutting van aangevraagde capaciteit

Het is voor reizigers van groot belang dat treinen punctueel en betrouwbaar rijden, omdat dit een directe impact heeft op hun reiservaring en hun vertrouwen in het openbaar vervoer. Daarom is sturing op betrouwbaarheid, punctualiteit en het voorkomen van rituitval een belangrijk aspect waarop via concessies wordt gestuurd. Deze sturing vindt op dit moment onder meer plaats via prestatie-indicatoren. Een voorbeeld zijn de prestatie-indicatoren voor reizigerspunctualiteit in de HRN-concessie. Die meten hoeveel procent van de reizigers met minder dan

3 of 10 minuten vertraging is aangekomen op het eindstation van de reis met NS. Als een vervoerder slechter presteert dan de overeengekomen waarden, kan de concessieverlener een boete opleggen. Dit geeft de concessiehouder een extra prikkel om punctueel te rijden.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58693

Voor punctualiteit en betrouwbaarheid geldt geen algemene, wettelijke normstelling die voor alle vervoerders geldt. Verwacht mag worden dat vervoerders een intrinsieke prikkel hebben om een betrouwbaar product aan te bieden aan hun reizigers. Opentoegegangvervoerders kunnen om bedrijfseconomische redenen echter ritten op rustige tijdstippen laten uitvallen of minder nadruk leggen op het behalen van een hoge punctualiteit zonder dat daar boetes voor kunnen worden opgelegd zoals bij concessievervoer. Naast de negatieve effecten op de eigen reizigers kunnen andere vervoerders en hun reizigers hier ook last van hebben.

IenW wil dat reizigers kunnen rekenen op een betrouwbare bediening van alle vervoerders. Als onderdeel van zijn prestatieregeling meet ProRail hoe spoorwegondernemingen presteren op bijvoorbeeld punctualiteit en rituitval. ProRail betreft deze informatie onder andere in het reguliere dienstregelingsproces met vervoerders, en publiceert deze op zijn dashboard.²⁵ Er wordt in aanvulling hierop onderzocht welke mogelijkheden er zijn, bijvoorbeeld binnen de prestatieregeling, om hier ook financiële prikkels aan te verbinden. ProRail heeft hiertoe een eerste stap gezet door in de Netverklaring 2025 een annuleringsheffing op te nemen voor het niet tijdig annuleren of niet gebruiken van treinpaden.

In de voorgestelde Europese verordening voor capaciteitsmanagement is een vergoedingsregeling opgenomen. In het voorstel zou de infrastructuurbeheerder een vergoeding aan vervoerders betalen als zij toegekende capaciteit te laat intrekt of niet kan leveren. Vervoerders betalen op hun beurt een vergoeding aan de infrastructuurbeheerder als zij de toegekende capaciteit niet benutten. Over deze verordening lopen momenteel de onderhandelingen tussen de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie. De datum van inwerkingtreding is nog onderwerp van onderhandelingen. Bovendien moet de infrastructuurbeheerder de regeling uitwerken in de Netverklaring.

Omgaan met verstoringen en vervangend vervoer

Soms treden verstoringen op waardoor ritten uitvallen. Dit heeft een grote impact op de beleving van reizigers, die hierdoor veel later op hun bestemming aankomen. Er is daarom regelgeving om reizigers in deze situaties zo goed mogelijk te ondersteunen. Volgens de Europese regelgeving²⁶ moeten vervoerders reizigers op de hoogte houden van de situatie en hen zo spoedig mogelijk alternatieve vervoersdiensten bieden bij langere onderbrekingen van de treindienst.

IenW is van mening dat de bestaande Europese regelgeving de reiziger voldoende zekerheid biedt. De eisen in concessies zijn iets gedetailleerder. Zo wordt in de huidige HRN-concessie geëist dat reizigers tot de eindbestemming worden gebracht als zij stranden, in plaats van tot het station waar de reiziger naartoe wilde reizen.

²⁵ Zie <https://prestaties.prorail.nl/reizigersvervoer/>

²⁶ Verordening (EU) 2021/782.

Als er meer (opentoeegang)vervoerders op een traject rijden, kunnen vervoerders gezamenlijk afspraken maken over de manier waarop ze met verstoringen omgaan. Ook als vertraging of uitval van een trein het gevolg is van factoren die buiten de controle van de vervoerder liggen, bijvoorbeeld door storingen veroorzaakt door andere spoorvervoerders, blijven de verantwoordelijkheden van de vervoerder ten opzichte van de reiziger en uit hoofde van de EU-Verordening inzake passagiersrechten intact. Dit betekent dat vervoerders in samenwerking met andere partijen in de keten vervangend vervoer moeten aanbieden.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58693

Beleidsontwikkeling openbaar vervoer

Gegevens over reizigersstromen in het ov

Gegevens over reizigersstromen zijn relevant voor het ontwikkelen en monitoren van spoor- en ov beleid. Ook kunnen deze gegevens input vormen voor studies naar knelpunten en de ontwikkeling van nieuwe infrastructuur. Momenteel kan informatie over reizigersstromen onder andere worden opgevraagd bij de Informatiehuishouding OV, ondergebracht bij Translink (TLS), de verwerker van reistransacties in het ov. Doordat Translink de beschikking heeft over de check-in informatie, kan onder strikte voorwaarden een beeld gegeven worden van reisgedrag over concessies heen (ketenreizen). Daarnaast zijn vervoerders die onder een concessie opereren doorgaans verplicht op grond van de concessie om dergelijke gegevens aan te leveren ten behoeve van beleidsvorming, binnen hun eigen beheersgebied. Deze gegevens kunnen door concessieverleners worden gebruikt om het openbaar vervoersysteem te monitoren en evalueren, om nieuw beleid te ontwikkelen, en om nieuwe concessies aan te besteden.

Voor opentoeegangvervoerders geldt geen verplichting om gegevens over reizigersstromen beschikbaar te stellen. Zij hebben geen concessie waarin dit is vastgelegd. Dit kan, bij een toenemend aantal opentoeegangvervoerders, het risico met zich meebrengen dat de informatiepositie van IenW en decentrale overheden verslechtert. Om dit risico te beperken, is het voornemen van IenW om een wettelijke grondslag in de Wet Personenvervoer 2000 te creëren waarmee alle vervoerders verplicht worden gesteld om gegevens over reizigersstromen in het ov beschikbaar te stellen aan vervoersautoriteiten en overheden²⁷. Deze grondslag zal ook voor opentoeegangvervoerders gelden. Bij de uitwerking van deze wettelijke grondslag zal zorgvuldig worden gelet op de bescherming van privacy en rekening worden gehouden met de mogelijke concurrentiegevoeligheid van beschikbaar te stellen gegevens.

Betrokkenheid bij infra-aanpassingen

Onderzoeken naar en investeringen in de aanpassing en uitbreiding van spoorinfrastructuur worden grotendeels gebaseerd op de leidende strategische visies zoals het Toekomstbeeld Openbaar Vervoer (TBOV), de Mobiliteitsvisie, de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) en lopende MIRT-programma's zoals het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) en het programma ERTMS. IenW hecht er waarde aan dat bij de ontwikkeling van visies op de toekomst van het spoor, het openbaar vervoer en de bredere mobiliteitssector de betrokkenheid van de sectorpartijen goed geborgd is en dat – naast het de centraal staande algemene reizigersbelang – ook hun belangen en wensen goed worden meegewogen.

²⁷ Kamerstukken II 2024/2025 31 521 nr. 834.

Naarmate meer vervoerders actief zijn of willen worden op het spoor, is het relevant dat ook hun behoeften en exploitatie-inzichten tijdig kunnen worden meegenomen in studies en besluitvorming. ProRail verzamelt als infrastructuurbeheerder de wensen van alle vervoerders met betrekking tot infrastructuuraanpassingen. IenW overlegt met ProRail over de vraag of en zo ja hoe, deze informatie met IenW gedeeld zou kunnen worden.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58693

IenW beraadt zich voorts over de vraag hoe deze wensen het best kunnen worden gewogen en meegenomen in onderzoeken naar - en in de besluitvorming over - investeringen in de aanpassing en uitbreiding van infrastructuur, evenals over wie deze zou moeten financieren. Een belangrijke voorwaarde voor het investeren in infrastructuur is en blijft zekerheid over een gegarandeerde en optimale benutting van de eventueel aan te leggen, uit te breiden, of te wijzigen infrastructuur. Mogelijk kunnen kaderovereenkomsten in de toekomst een rol spelen in het wederkerig maken van infrastructuuraanpassingen.

Diensten en dienstvoorzieningen

Vervoerders die treindiensten gaan verlenen, moeten niet alleen toegang kunnen krijgen tot de stations- en spoorweginfrastructuur in enge zin, maar ook tot de zogeheten spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen. Onder diensten en dienstvoorzieningen vallen onder andere opstel terreinen, stationsvoorzieningen (waaronder het gebruik van serviceruimtes, mogelijkheden voor het plaatsen van automaten voor kaartverkoop en kunnen gebruiken van de stationspoortjes), treinonderhoud en technische voorzieningen zoals schoonmaak- en wasvoorzieningen. Zonder toegang tot deze diensten is het niet mogelijk een “complete” treindienst te kunnen leveren. ProRail en NS zijn de belangrijkste exploitanten van deze diensten en dienstvoorzieningen.

In de Spoorwegwet, het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte en de Europese verordening betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten is geregeld onder welke voorwaarden een exploitant van een dienstvoorziening aan spoorwegondernemingen toegang moet bieden tot die dienstvoorziening (toegangsverplichtingen), welke vergoedingen daarvoor in rekening mogen worden gebracht en welke informatie over dienstvoorzieningen moet worden gepubliceerd.

Hoewel NS non-discriminatoire toegang verleent tot voorzieningen, kunnen andere vervoerders ongemak ervaren bij het afnemen van diensten bij een andere vervoerder. In geval van klachten over de toegang tot dienstvoorzieningen kunnen vervoerders terecht bij de ACM.²⁸ De ACM ziet er op toe dat vervoerders onder gelijke voorwaarden toegang hebben tot de benodigde diensten en dienstvoorzieningen, zoals wachtruimtes voor personeel op stations. Ook houdt ACM in de gaten dat vervoerders niet te veel hoeven betalen voor het gebruik van dienstvoorzieningen. In een eerdere Kamerbrief²⁹ is aangegeven dat de systeemtaken in het spoor - waaronder het aanbieden van diensten en dienstvoorzieningen - bij een toenemend aantal spoorvervoerders op termijn mogelijk duidelijker afgebakend zullen moeten worden of onafhankelijker georganiseerd. Dit hangt samen met de beoogde marktordeningskeuze in 2026 die door het Programma Toekomstige Marktordening Spoor wordt voorbereid.

²⁸ Op dit moment zijn er geen signalen dat er veel klachten bij de ACM worden ingediend.

²⁹ Kamerstukken II 2021/2022 29 984 nr. 989.

Het is echter te verwachten dat een toename van opentoeegangvervoer gevolgen zal hebben voor de benodigde capaciteit van deze voorzieningen (bijvoorbeeld opstelcapaciteit), en dat deze mogelijk op plekken en momenten ontoereikend kan zijn bij een aanzienlijke groei van het aantal opentoeegangvervoerders. Voor situaties van capaciteitsgebrek gelden specifieke regels, zoals vastgelegd in Verordening (EU) 2017/2177, die duidelijke procedures biedt voor het beheren van schaarse capaciteit.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58693

Inspraak en samenwerking

Inspraak door consumentenorganisaties

Reizigers op het spoor hebben zeer beperkte mogelijkheden om te kiezen met welke vervoerder zij van A naar B willen reizen. Om de positie van reizigers te versterken is in de Wet personenvervoer 2000 geregeld dat alle vervoerders een onafhankelijke geschillencommissie instellen. In de Wp2000 (en in het Besluit personenvervoer 2000) is bovendien opgenomen dat concessiehouders advies vragen aan consumentenorganisaties over onder andere de dienstregeling, tarieven, vervoerbewijzen en voorwaarden. Dit draagt bij aan een beter product voor de reiziger omdat consumentenorganisaties actief aandacht vragen voor maatregelen die van belang zijn voor reizigers en daar met kennis over kunnen adviseren.

In de huidige situatie maken reizigers voor wat betreft binnenlands vervoer nagenoeg altijd gebruik van concessievervoer, waarbij hun inspraak is geborgd. Naarmate er meer vervoerders (bijvoorbeeld als gevolg van open toegang) de markt bedienen voor binnenlands personenvervoer per spoor, ontstaat er mogelijk meer keuzevrijheid voor de reiziger.³⁰ Als reizigers meer keuzevrijheid ervaren worden opentoeegangvervoerders geprikkeld om een goed product te bieden. Ook kunnen reizigers in de huidige situatie terugvallen op concessiediensten waarvoor hun inspraak wel is geborgd. Om die reden wordt het op dit moment niet noodzakelijk geacht om de consultatie van consumentenorganisaties door opentoeegangvervoerders te verplichten. Omdat het opentoeegangvervoerders vrij staat adviezen onbeantwoord te laten, zou de effectiviteit van een dergelijke maatregel tevens beperkt zijn. Wel is het belangrijk dat consumentenorganisaties ook voor diensten waarvoor zij geen formele adviesrol hebben, goed (ongevraagd) kunnen adviseren. Dit kan bijvoorbeeld op basis van de jaarlijkse kwaliteitsverslagen die vervoerders elk jaar publiceren.

Advisering door consumentenorganisaties over de dienstregeling vormt een aandachtspunt bij de komst van meerdere vervoerders, omdat het ingewikkelder wordt om te adviseren over overstapmogelijkheden. Via samenwerking tussen vervoerders, consumentenorganisaties, ProRail en overheden (zie hieronder) kan dit punt geadresseerd worden.

Samenwerking

In de ov-sector bestaat een aantal overlegsgremia, zoals het Nationaal Openbaarvervoerberaad (NOVB) en de landelijke en landsdelige ov- en spoortafels. Deze gremia zijn de plekken waar sectorpartijen elkaar spreken over bijvoorbeeld concessie-overstijgende onderwerpen en investeringen in infrastructuur. De

³⁰ Vanwege de beperkte capaciteit op het spoor, en omdat reizigers in de praktijk niet vaak voor eenzelfde reis en op exact hetzelfde moment tussen vervoerders kunnen kiezen zal er ook in de toekomst naar verwachting evenwel geen situatie kunnen ontstaan van volledige concurrentie.

overleggen in deze gremia dragen bij aan samenwerking aan een van de pijlers van het Toekomstbeeld OV³¹, een drempelloze deur-tot-deurreis.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58693

Op dit moment nemen spoorvervoerders die uitsluitend treindiensten leveren in open toegang niet deel aan deze overleggen. IenW zal in overleg met opentoeegangvervoerders een overleg organiseren om met elkaar te spreken over onderwerpen die relevant zijn voor de hele spoorsector. Gedacht wordt aan een jaarlijks overleg waarin de thema's die voor alle vervoerders van belang zijn, centraal staan. Tegelijkertijd kan de behoefte aan overleg over bepaalde onderwerpen afnemen naarmate afspraken worden vastgelegd in algemene regels die direct voor alle vervoerders gelden, in plaats van via bijvoorbeeld de NOVB-tafel, waarna naleving hiervan via concessievoorwaarden verplicht wordt gesteld.

Benchmarking en OV-klientenbarometer

Inzicht in de prestaties en de kwaliteit van dienstverlening van vervoerders, evenals de mogelijkheid om deze te vergelijken, is van groot belang voor reizigers, consumentenorganisaties, overheden en de vervoerders zelf. Door prestaties te vergelijken, kunnen reizigers weloverwogen keuzes maken tussen verschillende aanbieders en vervoersmodaliteiten. Voor consumentenorganisaties biedt dit de kans om vervoerders beter van zowel gevraagd als ongevraagd advies te voorzien. Overheden kunnen de prestaties van het spoorstelsel over de jaren en tussen verschillende aanbieders vergelijken, wat waardevolle input levert voor beleidsvorming of bijsturing. Daarnaast profiteren vervoerders zelf van benchmarking, doordat het inzicht biedt in hun eigen prestaties ten opzichte van andere vervoerders en modaliteiten, en mogelijk aangrijpingspunten biedt voor de voortdurende verbetering van hun dienstverlening.

De OV-Klientenbarometer, die jaarlijks in opdracht van het CROW en de concessieverleners wordt uitgevoerd, onderzoekt de klantwaardering van reizigers in het openbaar vervoer (zoals bus, tram, metro, trein) en de Waddenveren. Hierbij zijn alle concessiehouders betrokken. De OV-Klientenbarometer maakt het mogelijk om prestaties op het gebied van klanttevredenheid³² te vergelijken, zowel tussen verschillende modaliteiten als tussen concessiehouders. Momenteel maken opentoeegangdiensten geen deel uit van de OV-Klientenbarometer. In samenwerking met het CROW zal worden onderzocht of en hoe dit in de toekomst mogelijk gemaakt kan worden. Hierbij wordt onder meer bekeken of het methodologisch haalbaar is om een zinvolle vergelijking te maken tussen bijvoorbeeld laagfrequente opentoeegangsdiensten en concessiediensten, en tegen welke kosten. Als blijkt dat dit een zinvolle vergelijking oplevert, wordt verwacht dat deze vervoerders hun treinen zullen openstellen voor enquêteurs. Het uitgangspunt is dat, mits er voldoende middelen beschikbaar zijn, de kosten hiervan door de Rijksoverheid worden gedragen.

Tot slot

In deze brief zijn de maatregelen uiteengezet die het ministerie van IenW op basis van de huidige inzichten nodig acht om de publieke belangen ook bij (meer) open toegang effectief te blijven borgen en om opentoeeganginitiatieven te faciliteren. Voor sommige maatregelen is een aanpassing van wet- en regelgeving nodig. Bij de verdere uitwerking hiervan zal worden onderzocht of de benodigde wijzigingen kunnen worden geïntegreerd in bredere wetgevingstrajecten. Zoals gebruikelijk

³¹ Kamerstukken II 2018 / 2029 23 645, nr. 685.

³² OV-klientenbarometer meet de tevredenheid van reizigers op verschillende aspecten van hun reis, waaronder punctualiteit, veiligheid, comfort en reisgemak.

zullen stakeholders worden betrokken bij de nadere uitwerking van de in deze brief beschreven maatregelen.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

De toename van het aantal (opentoeegang)vervoerders op het reeds zeer drukbereden Nederlandse spoornetwerk is een relatief nieuwe ontwikkeling. Een goede integratie van deze vervoerders en diensten is niet vanzelfsprekend. IenW zal deze ontwikkeling dan ook nauwgezet volgen. Mocht blijken dat de voorgestelde maatregelen niet toereikend zijn om de publieke belangen adequaat te borgen, dan zal IenW waar nodig aanvullende maatregelen treffen.

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58693

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,

C.A. Jansen