

ORDENING NEDERLANDSE SPOORSECTOR

(Persoonlijke gedachten Jaap Bierman, januari 2014)

INLEIDING

Met plezier heb ik het afgelopen jaar het project Spoorfilosofie ProRail – NS geleid. Dit heeft geresulteerd in het rapport “Beter en Meer”, dat op 20 december jongstleden werd aangeboden aan I&M. Het rapport doet mijns inziens een aantal belangrijke, richtinggevende uitspraken over de gezamenlijke prioriteiten en gewenste ontwikkeling van het Nederlandse spoorstelsel de komende 15 jaar.

Gedurende het project hebben we gepoogd de discussies niet te laten vertroebelen door de deelbelangen van ProRail of die van NS, noch ons bezig te houden met de discussie over sectorordering. We hebben ons laten leiden door het publieke belang: wat zouden we willen bereiken voor de samenleving en de treinreiziger. Nu de hoofdlijnen van die strategie zijn vastgesteld, kan – volgens de gedachte “Structure follows Strategy”- worden nagedacht over de beste manier om de Nederlandse spoorsector te structureren en te ordenen.

In het rapport is reeds een korte paragraaf over deze ordening opgenomen. Ter afsluiting van mijn opdracht zet ik echter graag nog enkele aanvullende gedachten hierover op papier. Ik schrijf dit op persoonlijke titel, en vermeld ten overvloede dat ik geen direct belang heb bij de uitkomst van deze discussie – het is een bescheiden poging een aantal gedachten op een rijtje te zetten, geredeneerd vanuit het algemeen belang.

Achtereenvolgens beschrijf ik:

1. Intentie: marktwerking op het spoor
2. Randvoorwaarden voor effectieve marktwerking
3. Spoorstelsel vereist integrale regie
4. Sectorordering momenteel ambivalent
5. Gevolgen van ambivalente marktordering
6. Internationale vergelijking en HRN in Nederland
7. Weging en advies inzake ordening
8. Escalatiemechanisme binnen huidige ordening

1. INTENTIE: MARKTWERKING OP HET SPOOR

De afgelopen twee decennia zijn ingrijpende structuurwijzigingen in de ordening van het Nederlandse spoorstelsel doorgevoerd, die tot doel hadden een markt tussen vervoerders te creëren. In Nederland werd, vooruitlopend op verwacht Europees beleid, ervoor gekozen de geïntegreerde NS te splitsen. Aldus werd een “verticale” scheiding aangebracht tussen infrastructuur (rails) en vervoer (treinen), om vervolgens “horizontale” concurrentie te creëren tussen het bestaande vervoersbedrijf (NS) en andere, regionale vervoerders, verenigd in FMN (zie figuur 1, onderaan de tekst). Andere landen, zoals bijvoorbeeld Japan, kozen voor een ordening met concurrentie tussen organisaties die op zichzelf verantwoordelijk bleven voor zowel voor infrastructuur als vervoer (concurrentie tussen “verticaal” geïntegreerde bedrijven met infra+vervoer, meestal met geografische verdeling tussen de concurrenten).

Marktwerking was natuurlijk geen doel op zich, maar een middel om – via de tucht van de markt - meer innovatie, betere klantgerichtheid en lagere kosten af te dwingen.

2. RANDVOORWAARDEN VOOR EFFECTIEVE MARKTWERKING

Om een effectieve markt te creëren, is een aantal randvoorwaarden nodig. Zo heb je meerdere vervoerders nodig die met elkaar concurreren, een level playing field daartussen, lage toetredingsdrempels, vrije prijsvorming, een reële keuze voor de klant (c.q. een reële dreiging dat de concessieverlener volgende keer een andere vervoerder kiest), alsmede privaat eigendom van de vervoerders (geen tucht van de markt zonder risico op faillissement). Non-discriminatoire toegang voor vervoerders tot stations is uiteraard een vereiste. Politieke bemoeienis dient beperkt te blijven tot het vaststellen van wet- en regelgeving, en het vormgeven van concessies. Tot slot is een sterke marktmeester/sectorregisseur nodig, die de vereiste integrale beslissingen kan nemen – dit is een aanzienlijk uitgebreidere verantwoordelijkheid dan slechts het borgen van mededinging.

3. SPOORSYSTEEM VEREIST INTEGRALE REGIE

Het is belangrijk te beseffen dat er bij een spoorstelsel grote en cruciale afhankelijkheden tussen netwerk (infra) en gebruikers (vervoerders) bestaan. Deze afhankelijkheden zijn fundamenteeler en complexer dan in veel andere netwerksectoren waarin marktwerking werd geïntroduceerd, zoals telecom en energie. Derhalve is het belang van integrale regie eveneens groter, zoals wordt geïllustreerd op vier terreinen:

Langetermijninvesteringen. Zoals de lessen uit de hogesnelheidslijn tussen Nederland en België duidelijk maken, dienen beslissingen over de infrastructuur hand in hand te gaan met beslissingen over het materieel: als je niet goed weet welk soort treinen er met welke snelheid over zullen gaan rijden, zijn optimale investeringen in de infrastructuur lastig, vice versa. Een ander voorbeeld is de business case voor de investering in 3kV-spanning: omdat een deel van de kosten (elektrische transformatie) bij ProRail liggen, maar een deel van de opbrengsten (energiebesparing) aan NS toevallen, is integrale besluitvorming vereist.

Technologische ontwikkelingen en innovatie. Bijvoorbeeld ERTMS laat zien dat er een zeer sterke verwevenheid is tussen de operationele systemen in de infra en die in het materieel. Deze systemen moeten naadloos op elkaar aansluiten en foutloos met elkaar communiceren, hetgeen met name voor veiligheidssystemen cruciaal is. Je kunt geen ERTMS in de infra aanleggen als je niet tegelijkertijd exact specificiert wat er aan compatibele systemen in de treinen vereist is. Ook dient de business case geïntegreerd te worden afgewogen, aangezien kosten en opbrengsten ook daar vaak niet bij dezelfde organisatie vallen.

Capaciteitsmanagement. Onderhoud van infrastructuur vergt buitendienststellingen. Hier zijn integrale afwegingen nodig tussen negatieve impact op de vervoerscapaciteit van de vervoerder versus positieve impact op de onderhoudskosten van de infraprovider (bijvoorbeeld bij onderhoud overdag in plaats van 's nachts).

Operationele besturing. Het goed uitvoeren van de treindienst vereist een sterke integrale regie om operationele afwegingen tussen infra (treinpaden) en vervoerder (treinen en personeel) te maken. Als er snel beslissingen genomen moeten worden om een verstoring te beheersen, dient een eenduidige beslissingsbevoegdheid ("één brandweercommandant") belegd te zijn om afwegingen snel en doeltreffend te maken.

Tot slot is het van belang op te merken dat het spoorstelsel de betrekkelijk unieke eigenschap heeft dat de eindklant (reiziger) zelf onderdeel uitmaakt van het logistieke productieproces. Als een trein vanwege een verstoring omgeleid wordt via een ander stuk infra, moet de klant (reiziger) meegaan in dat omgeleide proces. Dit in tegenstelling tot veel andere productie- of logistieke processen in netwerksectoren, waarbij de eindklant vaak weinig merkt van een logistieke verstoring of omleiding gedurende het productieproces. Op het spoor vormt het productieproces een deel van het product!

4. SECTORORDENING MOMENTEEL AMBIVALENT

De logische plek om de hierboven beschreven integrale regie en beslissingsbevoegdheid te beleggen, hangt af van de gekozen sectorordening. Bij een echte markt, moet deze regie bij een onafhankelijke toezichthouder/regisseur liggen. Maar bij een monopolie in staatshanden, kan deze regie beter bij de monopolist(en) worden belegd, die immers publiek bezit is. De sectorordening in Nederland echter is niet consistent doorgevoerd, en derhalve ambivalent. Dit belemmert effectieve aansturing.

Aan een aantal cruciale randvoorwaarden voor echte marktwerking wordt niet voldaan, en gaat waarschijnlijk ook niet worden voldaan. Zo zijn zowel ProRail als NS eigendom van de Nederlandse staat en lijken zij dat te blijven. De buitenlandse vervoerders die in Nederland concurreren met NS zijn eveneens grotendeels (direct of indirect) in staatseigendom, en ook zij zullen dat waarschijnlijk blijven. Internationale fiscale optimalisatie (bijvoorbeeld via Ierland) zoals aan andere private bedrijven is toegestaan wordt voor NS onwenselijk gevonden, en er is gedetailleerde politieke betrokkenheid bij de keuzes van ProRail en NS. Van vrije prijsvorming is niet echt sprake. Tot slot zit er fundamentele spanning tussen het bevorderen van concurrentie tussen vervoerders aan de ene kant, en de dwang tot informatie-uitwisseling, samenwerking en afstemming tussen vervoerders aan de andere kant.

De Eerste Kamer heeft in zijn Parlementair Onderzoek inzake privatiseringen en verzelfstandigingen van publieke diensten gewezen op het weinig consistente karakter van de besluitvorming, met name ook ten

aanzien van de ordening van de spoorsector. De Tweede Kamer heeft destijds gevraagd om de splitsing van NS, maar heeft deze in een later stadium vervolgens 'ondoordacht' en zelfs 'onverstandig' genoemd.

5. GEVOLGEN VAN AMBIVALENTE MARKTORDENING

Deze ambivalentie in de ordening van de spoorsector leidt tot een aantal problemen. Ten eerste creëert zij onzekerheid over doel & strategie voor de vervoerders. Dat geldt voor de NS, die enerzijds op pad wordt gestuurd om een sterk, competitief, internationaal en winst-georiënteerd commercieel bedrijf te worden, maar dat anderzijds continu in de politieke schijnwerpers blijft staan en dat de Tweede Kamer over zich heen krijgt als het besluit treinen zonder WC aan te schaffen. Maar het geldt ook voor bijvoorbeeld Connexxion, dat recentelijk voor veel geld werd overgenomen, en dat vervolgens door een wetswijziging zijn kansen op private aanbestedingen voor openbaar-vervoersconcessies (bijv. grote steden) drastisch verkleind zag worden.

Ten tweede is duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor de hierboven beschreven, noodzakelijke integrale regie en visieontwikkeling momenteel onvoldoende belegd is (zoals eerder ook door de commissie-Kuiken werd geconstateerd). Het is lastig om een logische plek voor deze verantwoordelijkheid te bepalen zolang de gewenste marktordening niet explicieter gekozen en consistentier doorgevoerd wordt.

Tot slot moet geconstateerd worden dat rollen soms onvoldoende helder zijn afgebakend, en dat de belangen en prikkels van ProRail en NS uiteenlopen. Ter illustratie van dat laatste (figuur 2): een zeer groot deel van de kosten van het spoorstelsel bestaat uit aanleg en onderhoud van infra, en deze kosten worden door I&M via subsidie aan ProRail gegeven. De NS echter krijgt slechts 10-15% van die infra-kosten in rekening gebracht (via de gebruiksvergoeding voor het Hoofdrailnet). Daardoor wordt het verklaarbaar dat NS over het algemeen graag een infra-oplossing bepleit, terwijl ProRail bijvoorbeeld liever een aanpassing van de dienstregeling ziet. Zo wordt doeltreffende en doelmatige besturing van het spoorstelsel afhankelijk van de goedwillende & eigenbelang-overstijgende samenwerking tussen deze (en andere) partijen. Het gezamenlijke winterweer-programma van NS en ProRail heeft weliswaar aangetoond dat dit mogelijk is, maar tegelijkertijd staan de complexe governance en de uiteenlopende belangen en prikkels soms een vruchtbare samenwerking in de weg. Tenminste is harmonisatie van prikkels en KPI's gewenst.

6. INTERNATIONALE VERGELIJKING EN HRN IN NEDERLAND

Een internationale vergelijking maakt duidelijk dat in bijvoorbeeld Engeland de creatie van een effectieve en efficiënte markt wordt geambieerd met een publiek netwerk en private vervoerders. Omdat de geografie van het Britse spoornetwerk duidelijk wordt gevormd door een kern rondom Londen met daarop aansluitende feederlijnen, is het mogelijk geweest het netwerk in concessies te verdelen met een relatief grote onderlinge onafhankelijkheid. In bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk is er wel een formele scheiding tussen het netwerk en de (hoofd)vervoerder aangebracht, maar worden deze in de praktijk in de top nog steeds als eenheid aangestuurd (in Duitsland via een Holding; in Frankrijk via onderlinge taakafspraken tussen netwerkbeheerder en hoofdvervoerder). In deze twee landen zijn, en blijven, deze geïntegreerde organisaties in staatseigendom. Het verwachte 4^e Europese Spoorwegpakket zal deze constructies naar waarschijnlijkheid blijven toestaan. In bijvoorbeeld Japan en Zwitserland is expliciet gekozen voor het behoud van integraliteit tussen infranetwerk en vervoer. Zoals figuur 3 aangeeft, hebben deze laatste twee landen niet alleen – net als Nederland – een zeer hoge verkeersintensiteit, maar staan zij ook aan de internationale top qua punctualiteit.

In Nederland kennen we het onderscheid tussen de **Decentrale lijnen**, en het **HoofdRailNet (HRN)**. Voor de Decentrale lijnen heeft de geïntroduceerde concurrentie om het spoor positieve effecten gehad. De toegenomen lokale focus van nieuwe vervoerders heeft geleid tot goede resultaten en gestegen vervoersvolumes. Nog steeds wordt niet aan alle randvoorwaarden voor goede marktwerking voldaan (bijv. privaat eigendom), maar overall is de beperkte vorm van marktwerking om het spoor effectief en verdedigbaar gebleken. Op het HRN echter is geen echte markt gerealiseerd. Ook in de toekomst is werkelijke concurrentie op/om het HRN niet alleen onwaarschijnlijk, maar ook onwenselijk – zoals recentelijk door het Kabinet is bevestigd. Een splitsing van het HRN zou het weliswaar mogelijk maken meerdere vervoerders met elkaar te laten concurreren op een stuk van dit net, en zou dus de marktwerking vergroten. Maar een dergelijke splitsing zou nieuwe interfaces en daardoor verder toenemende complexiteit in het Nederlandse spoorstelsel introduceren.

Het HRN vormt een logistiek systeem dat qua grootte vergelijkbaar is met bijvoorbeeld de agglomeratie rondom Parijs. De reeds zeer hoge verkeersintensiteit in Nederland (figuur 3), die verder zal toenemen door enerzijds de stijgende vervoersvraag en anderzijds de voorgenomen frequentieverhoging, maakt dat het introduceren van extra interfaces door opdeling van het HRN niet verstandig is. Deze interfaces zouden de complexiteit van de noodzakelijke overkoepelende regie verder vergroten, aangezien na de splitsing van het HRN er met zekerheid weer “pleisters” over de interfaces geplakt moeten gaan worden. Er zullen eisen gesteld gaan worden ten aanzien van informatie-uitwisseling, samenwerking en afstemming tussen de vervoerders om de juist gecreëerde interfaces weer te overbruggen (aansluitingen, prijsbeleid, betaalsysteem, abonnementen, ketenregie, etc.).

7. WEGING EN ADVIES INZAKE ORDENING

Aangezien op Nederlandse Decentrale lijnen concurrentie door middel van concessies mogelijk is gebleken en redelijk succesvol, kan daarmee worden doorgegaan. Omdat echter een splitsing van het HRN niet wenselijk is en ook niet waarschijnlijk, en omdat – zoals de Minister van Financiën recentelijk expliciet aangaf – de hoofdvervoerder in staatshanden is en zal blijven, zal van werkelijke en geloofwaardige concurrentie op/om het HRN geen sprake zijn. Als dan de situatie is dat ProRail (100% van het netwerk), NS Reizigers (90+% van de reizigerskilometers) en NS Stations (100% van de stations) alle in overheidshanden zijn en blijven, dan ligt een overkoepelende aansturing voor de hand – gezien het eerder beschreven belang van overkoepelende sectorvisie, integrale regie en besluitvaardigheid.

Dit kan op diverse manieren worden vormgegeven. Totale re-integratie zou mogelijk zijn, maar is zeer vergaand en zal opnieuw een periode van afleiding veroorzaken. Een meer “light touch” benadering zou bijvoorbeeld kunnen zijn de bestaande juridische structuren te behouden, maar een personele unie tussen RvC en/of RvB bewerkstelligen (zoals dit bijvoorbeeld bij stadvervoerder HTM het geval is). Non-discriminatoire behandeling van Decentrale vervoerders is uiteraard vereist, en mogelijk. Het 4^e Spoorwegpakket staat dit naar alle waarschijnlijkheid toe, en landen als Duitsland en Frankrijk zullen niet nalaten vergelijkbare constructies te hanteren.

Mijns inziens moet in ieder geval voorkomen worden dat de afstand tussen ProRail en NS wordt vergroot. Het introduceren van nieuwe organisaties – nodig en nuttig indien er een werkelijke markt zou zijn – zou de complexiteit verder vergroten, en brengt het risico met zich mee dat de verantwoordelijkheid voor kritieke beslissingen meer diffuus wordt, dat er nog meer tijd wordt besteed aan onderlinge interne afstemming tussen alle betrokken gremia/groepen/personen, dat het informele lobby-circuit complexer en tijdrovender wordt, en dat besluiten worden genomen op plekken die verder afstaan van de logistieke kernprocessen en verder afstaan van diegenen waar het allemaal om draait: klant / de reiziger. Gezien het feit dat werkelijke marktwerking op het HRN onwaarschijnlijk is, de bestaande afstemmingsproblematiek groot is, de verkeersintensiteit zal toenemen, en er behoefte is aan een robuuster systeem, moet de richting zijn: **minder complex & naar elkaar toe i.p.v. meer interfaces & van elkaar af**. De doelstelling van de LTSA, alsook die van ons recente concept-rapport “Eerst Beter, dan Meer” zullen mijns inziens niet worden bevorderd door het introduceren van additionele gremia, interfaces en complexiteit. In plaats van de systeemdelen verder uit elkaar te trekken en spanningen te verhogen, ligt juist een beweging met meer toenadering, meer afstemming en integrale coördinatie voor de hand - zodat de Reiziger een snelle en probleemloze reis door de keten kan worden geboden.

8. ESCALATIEMECHANISME BINNEN HUIDIGE ORDENING

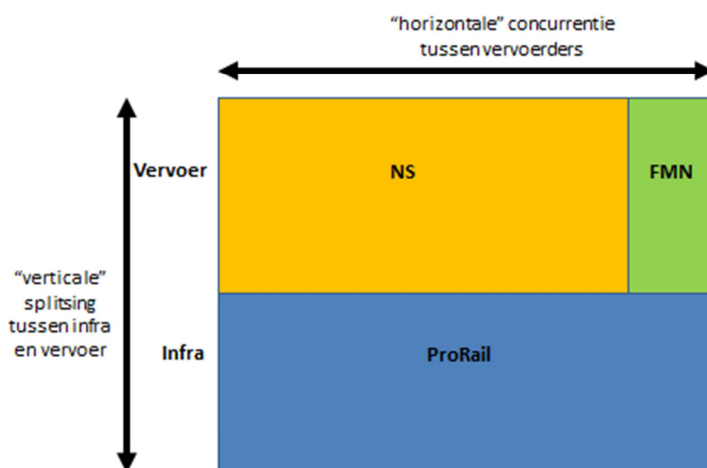
Indien, en zolang, wijzigingen in de ordening niet tot een effectievere en meer integrale aansturing van ProRail en NS leiden, kan overwogen worden de gezamenlijke besluitvaardigheid te vergroten door een formeel “deadlock breaking mechanism” af te spreken. Dergelijke afspraken zouden er bijvoorbeeld als volgt kunnen uitzien:

- **Niveau 1: reguliere lijn**

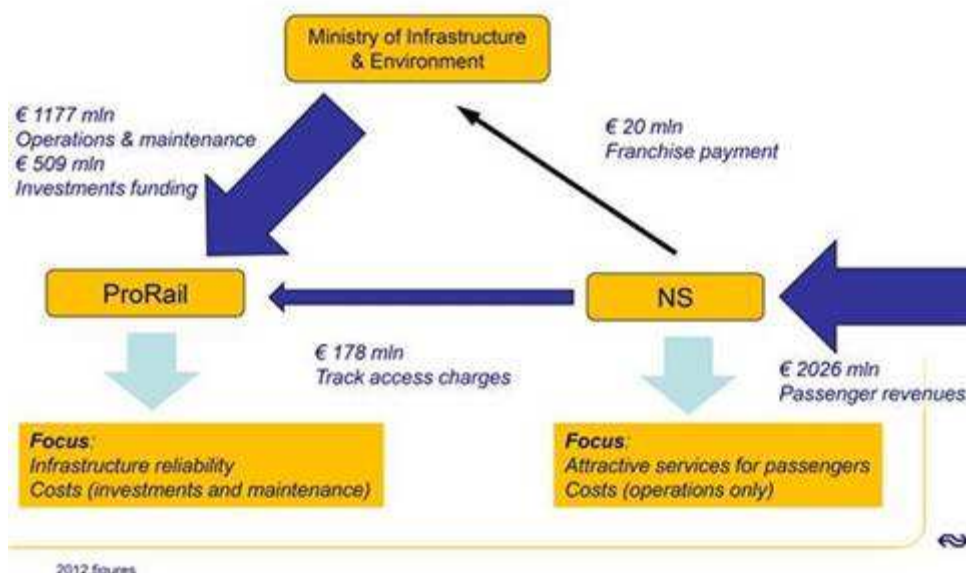
Issues die duidelijk tot de verantwoordelijkheid van NS danwel ProRail afzonderlijk horen, worden in de reguliere lijn besloten. Het zal nuttig zijn een expliciete lijst van deze rollen en verantwoordelijkheden vast te stellen;

- **Niveau 2: gezamenlijke verantwoordelijken**
Issues die gezamenlijke afstemming behoeven, worden voor zover mogelijk tussen de betreffende NS en ProRail verantwoordelijken tezamen besloten;
- **Niveau 3: gezamenlijk directieoverleg**
Issues die daarin niet kunnen worden opgelost, worden in een voortgezet periodieke directieoverleg tussen NS en ProRail ("3+3") besloten;
- **Niveau 4: gezamenlijke president-directeuren**
Issues die daarin niet kunnen worden opgelost, worden in een ad-hoc overleg tussen de twee president-directeuren besloten ("1+1");
- **Niveau 5: externe escalatie**
Indien de twee president-directeuren in een patstelling belanden, wordt extern geëscaleerd. We kunnen hier twee typen issues onderscheiden:
 - **Issues over wetgeving en investeringsagenda.** Deze worden geëscaleerd naar I&M, die het finale oordeel velt.
 - **Issues over andere zaken.** NS en ProRail wijzen van te voren en gezamenlijk een onafhankelijke expert-arbiter aan die een bindend advies geeft. Het is belangrijk deze persoon te benoemen voordat daadwerkelijke issues zich voordoen.

Figuur 1: Ordeningsmodel in Nederland



Figuur 2: Geldstromen in de Nederlandse Spoorsector



Figuur 3: Punctualiteit en verkeersintensiteit in internationale vergelijking

