



De organisatie van het spoor: een toekomstvisie

Februari 2014

Inhoud

Verantwoording en samenvatting	4
1 Inleiding	6
2 Prangende opgaven	7
2.1 Operationele aansturing vervoersprocessen	7
2.2 Capaciteitsbenutting van het spoor	7
2.3 Organisatie van innovatie	8
2.4 Ontwikkeling van OV-keten	8
2.5 Ontwikkeling van stations	9
3 Analyse van de problemen	10
3.1 Splitsing als opmaat voor concurrentie	10
3.2 Betekenis van concurrentieprikkels	11
4 Niveaus van coördinatie	13
4.1 Te onderscheiden niveaus van coördinatie	13
4.2 Opties voor afstemming	13
5 Uitwerking per coördinatieniveau	15
5.1 Niveau 1: investment coordination	15
5.2 Niveau 2: production planning coordination	15
5.3 Niveau 3: time planning coordination	15
5.4 Niveau 4: production coordination	16
6 Specifieke aandachtspunten	17
6.1 Positie van stations	17
6.2 Positie van regionale vervoerders	17
6.3 Positie van goederenvervoerders	17
7 Scenario's voor ordening	18
8 Uitwerking scenario's	19
8.1 Scenario I: lichte regie	19
8.2 Scenario II: zware regie	19
8.3 Scenario III: integratie	20
9 Relatie tot concurrentie	21
10 Beoordeling scenario's	23
10.1 Scenario lichte regie (I)	23
10.2 Scenario zware regie (II)	23

10.3	Scenario integratie (III)	23
10.4	Positioneren van ProRail als Rijkswaterstaat	24
10.5	Eindoordeel scenario's	24
10.6	Aansturing van het geïntegreerde spoorbedrijf	24
11	Besluitvorming	26

Verantwoording en samenvatting

Dit visiedocument is tot stand gekomen op basis van de discussies met en de bijdragen van de initiatiefnemers van www.platform9driekwart.nl. Dit zijn Mark de Bruijne, Maarten van Eeghen, Piet Geurts, Tjeu Smeets, Wijnand Veeneman, Didier van de Velde en Maarten Veraart. Maarten Veraart heeft de eindredactie verzorgd. Het visiedocument is niet bedoeld als afronding van de discussie, maar geeft een tussenstand in denken aan. De initiatiefnemers willen in de komende periode de visie nader onderbouwen, uitwerken en waar nodig nuanceren. Wij nodigen u hierbij uit om een bijdrage te leveren aan de discussie op het platform.

Samenvatting

In 2014 komt de besluitvorming over verschillende zware beleidsdossiers in de spoorsector samen: de Lange Termijn Spooragenda (LTSa), de gunning van de concessie voor het hoofdtrainnet en de inzet van Nederland bij het Vierde Spoorpakket. Besluitvorming over deze dossiers dwingt tot een herbezinning op de inrichting van de spoorsector. Het is tegelijkertijd een kans om structurele problemen in de spoorsector in samenhang op te lossen.

Structurele problemen

Wat zijn die structurele problemen?

- Het spoorstelsel is onvoldoende robuust door het ontbreken van een eenduidige aansturing van de primaire vervoersprocessen in het spoor, met name in de afstemming van treinpaden, treinmaterieel en personeel.
- Er is geen integraal meerjarenbeleid bij de verdeling van capaciteit, afstemming van investeringen en onderhoudsprogramma's.
- Er is onvoldoende innovatie in de sector door het ontbreken van goede prikkels, kennis en kunde.
- Het 'van deur tot deur' aanbod komt moeizaam tot stand door gebrekkige aansluiting in de OV-keten, waardoor het marktaandeel van het OV niet groeit
- De 'time to market' bij de ontwikkeling van stations is te lang, waardoor onnodig ongemak bij verbouwingen en te hoge kosten ontstaan en kansen onbenut blijven.

Teveel interfaces

De bovengenoemde problemen zijn hardnekkig vanwege de vele interfaces in de sector. Afstemming tussen partijen kost niet alleen veel tijd, het zorgt ook voor sub-optimalisaties.

Voor een belangrijk deel is dit het gevolg van de opsplitsing van de NS die in de jaren negentig is doorgevoerd. De splitsing was met het oog op het bevorderen van concurrentie in de spoorsector, maar in de praktijk is dit maar op zeer bescheiden schaal gerealiseerd.

Meer coördinatie nodig

Het zorgen voor goede coördinatie in de spoorsector is nodig om de structurele problemen op te lossen. Dit vraagt coördinatie op vier niveaus:

- lange termijn investeringsplanning
- meerjarige productieplanning
- jaarlijkse capaciteitsplanning en -verdeling
- dagelijkse operationele aansturing.

Het aanbrengen van afstemming op elk van die niveaus tussen de spoorbedrijven is echter niet voldoende, er dient ook samenhang te zijn tussen de verschillende niveaus. Bijvoorbeeld het investeringsbesluit om wissels wel of niet weg te nemen beïnvloedt het proces van capaciteitsverdeling en de operationele aansturing.

Mogelijke scenario's

Er zijn drie hoofdscenario's te onderscheiden, waarop de coördinatie op de vier genoemde niveaus gestalte kan krijgen:

- lichte regie, waarbij spoorbedrijven op onderdelen de verplichting krijgen tot samenwerking en daartoe een sectoroverlegorgaan wordt ingericht
- zware regie, waarbij de spoorbedrijven op onderdelen bevoegdheden voor besluitvorming overdragen aan een door de minister te benoemen bestuurlijk orgaan
- integratie, waarbij bedrijven en bedrijfsonderdelen worden samengevoegd onder één management.

Visie op concurrentie beïnvloedt keuze

Er is concurrentie in de spoorsector gekomen. Na het goederenvervoer komt er nu ook concurrentie op het internationale personenvervoer. Concurrentie door aanbesteden van regionale spoorlijnen is succesvol, zeker als dit in combinatie met het stads- en streekvervoer gebeurt. Nieuw zijn allerlei initiatieven die er voor zorgen dat de OV-propositie van 'deur tot deur' concurrerend kan worden. Dit betreft niet alleen aansluitend individueel vervoer (OV-fiets, huurauto), maar ook allerlei aanvullende diensten van reisinformatie tot vergader- en werkplekken en allerlei andere gemaksdiensten. Het verder bevorderen van concurrentie op deze markten is mogelijk en nuttig. Anders ligt het bij concurrentie op het hoofdrailnet. Voorstellen voor opsplitsing van het hoofdrailnet in het Vierde Spoorpakket hebben aanzienlijke nadelen. De aard van het netwerk en de samenhang in de dienstregeling zorgt voor aanzienlijke schaalvoordelen die voor een deel verloren raken bij het opknippen ervan. Bij grotere nadelen dan voordelen is het handhaven van het monopolie op het hoofdrailnet een verstandiger beleidsoptie.

Afweging van scenario's

Bij handhaving van het bestaande monopolie op het hoofdrailnet is het *scenario integratie* het meest robuust als het gaat om het aanbrengen van effectieve coördinatie. Dit wordt de verantwoordelijkheid van een geïntegreerd spoorbedrijf. In de praktijk betekent dit dat ProRail en NS in een holding worden ondergebracht.

De introductie van concurrentie op het hoofdrailnet door verkaveling in delen zal tot een verdere groei van het aantal spoorbedrijven zorgen. Dit past het beste bij het *scenario lichte regie*, waarbij naar verwachting ProRail steeds meer bevoegdheden zal krijgen. Dit zal de speelruimte van vervoersbedrijven en dus de concurrentieprikkels beperken.

Het *scenario zware regie* zorgt voor een substantiële verbetering in de afstemming in de spoorsector zonder dat een vergaande ingreep in de structuur bij de overheidsbedrijven NS en ProRail nodig is. Dit neemt niet weg dat op essentiële onderdelen in de bedrijfsvoering zeggenschap buiten de spoorbedrijven wordt neergelegd. Het is de vraag of dit scenario op de lange termijn robuust genoeg is.

Advies

Op basis van de verwachting dat de aanbesteding van het hoofdrailnet meer nadelen dan voordelen zal hebben heeft de keuze voor het scenario integratie de voorkeur. Het scenario is eenduidig en het meest robuust. De meest succesvolle spoorbedrijven (Zwitserland, Japan) zijn geïntegreerd. De Rijksoverheid heeft in dit scenario wel als taak de monopolist scherp aan te sturen door de instrumenten vanuit opdrachtgeverschap, aandeelhouderschap en toezicht in samenhang in te zetten.

1 Inleiding

In het jaar 2014 worden belangrijke besluiten genomen over de inrichting van de spoorsector. Op aandringen van de Tweede Kamer komt de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu met een Lange Termijn Spooragenda (LTSa). Doel van de LTSa is om te zorgen voor meer regie in de spoorsector vanuit de Rijksoverheid. Meer regie roept automatisch vragen op over de inrichting en de verantwoordelijkheidsverdeling. Tegelijkertijd staat in 2014 de discussie over het Vierde Spoorpakket van de Europese Unie op de agenda. Het Vierde Spoorpakket vraagt om besluitvorming over enkele essentiële inrichtingsvraagstukken, waaronder de mate van concurrentie en ruimte voor verticale integratie in de sector. Ten slotte zal in 2014 een besluit worden genomen over de invulling van de concessie voor het hoofdrailnet (HRN). De invulling van de HRN-concessie hangt nauw samen met afwegingen in het kader van de LTSa en het Vierde Spoorpakket. De besluitvorming over de drie genoemde dossiers komt samen in het jaar 2014. Een herbezinning op de inrichting van de spoorsector is derhalve op zijn plaats. De discussie over de organisatie van het spoor dient met open vizier en zonder taboes te worden gevoerd.¹

Een herbezinning kan niet los worden gezien van de opgaven waar de spoorsector voor staat. Internationaal gezien presteert de Nederlandse spoorsector redelijk goed. Zo is de punctualiteit relatief hoog en het kostenniveau gemiddeld. Tegelijkertijd is er in de afgelopen jaren veel onvrede ontstaan over het functioneren van de spoorsector. Zo is het spoorstelsel niet robuust genoeg gebleken: slecht weer en incidenten ontregelen te vaak de dienstregeling. De spoorsector is tot dusverre niet in staat om deze problemen structureel op te lossen. Daarnaast valt op dat de innovatie in de spoorsector mager afsteekt tegen haar grote concurrent de auto-industrie. De auto-industrie is in de afgelopen decennia wel in staat gebleken om meer kwaliteit en comfort te bieden tegen aanzienlijke lagere kosten. Dit proces van 'continuous improvement' ontbreekt in de spoorsector, waardoor zij ondanks de toenemende congestie op de weg niet in staat is geweest om substantieel marktaandeel terug te veroveren op de auto. Voorstellen voor de inrichting van de spoorsector dienen mede getoetst te worden op de vraag in hoeverre voorstellen bijdragen aan het oplossen van de structurele problemen in de sector.

¹ De auteurs van dit visiedocument zijn mede-initiatiefnemers van het on-line discussieforum www.platform9driekwart.nl. Dit platform wil in 2014 bijdragen leveren over de toekomstige organisatie van de spoorsector in Nederland.

2 Prangende opgaven

In de spoorsector zijn vijf prangende opgaven te onderscheiden die om een structurele oplossing vragen:

- operationele aansturing van vervoersprocessen
- capaciteitsbenutting van het spoor
- organisatie van de innovatie
- ontwikkeling van de OV-keten
- ontwikkeling van stations.

2.1 Operationele aansturing vervoersprocessen

De operationele aansturing betreft het combineren van rijwegen met materieel en personeel. De stations zijn als knooppunten in het spoorstelsel de bottleneck in de logistieke processen. Op dit moment zijn de verantwoordelijkheden verdeeld over verschillende actoren. ProRail is verantwoordelijk voor de toewijzing van rijpaden, NS en de regionale vervoerders voor het materieel en het personeel. In tegenstelling tot andere netwerksectoren zijn de processen van exploitatie en beheer van de infrastructuur sterk met elkaar verbonden. De aangebrachte splitsing van verantwoordelijkheden doet dan ook afbreuk aan de robuustheid van het spoorstelsel. Bij verstoringen en calamiteiten worden de problemen zichtbaar en ondervinden de reizigers veel hinder. Zij zitten dan 'gevangen' in het systeem. Als antwoord op deze kwetsbaarheid zijn er allerlei samenwerkingsafspraken gemaakt die onder meer hebben geleid tot de inrichting van het Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR). Besluiten in het OCCR vragen echter overleg van deelnemende partijen die ieder de zeggenschap over hun eigen deelprocessen hebben behouden. De opgave is om tot een integrale aansturing te komen, waarbij de interfaces tussen de spoorbedrijven niet meer in het hart van de operationele processen zitten.

2.2 Capaciteitsbenutting van het spoor

Nederland heeft een van de drukst bereiden spoorwegnetwerken van de wereld. Dit stelt hoge eisen aan de benutting van de capaciteit.

In het proces van capaciteitsverdeling worden de rijpaden aan de vervoerders toegewezen. De personenvervoerders willen in de capaciteitsverdeling hun eigen netwerken en lijnen optimaliseren, hetgeen tot onderlinge conflicten leidt op schaarse baanvakken. De capaciteitsverdeling komt op dit moment tot stand aan een onderhandelingstafel onder leiding van de capaciteitsmanager van ProRail die alleen op basis van de prioriteitsregels in de AMvB conflicten kan beslechten. De huidige capaciteitsverdeling beperkt zich tot een jaarplanning, het ontbreekt aan een meerjarenplanning. Voor personenvervoer is een meerjarenplanning voor capaciteit gewenst. Deze dient gebaseerd te zijn op vervoersprognoses en capaciteitsbehoeften van de vervoerders. Bij de meerjarenplanning voor capaciteit is het nodig om deze te koppelen aan de investerings- en onderhoudsplanning van de railinfrastructuur.² Dit vraagt om een duidelijke ontwerpvisie en regie op de ontwikkeling van het spoorstelsel, welke verloren zijn gegaan met het opsplitsen van NS in de jaren negentig. Herstel van regie is nodig. Het nemen van integrale investeringsbesluiten dient hier onderdeel van uit te maken. Niet alleen ontbreekt de regie op dit moment, de financiële prikkels zorgen niet voor een goede allocatie van investeringsmiddelen. Met een beperkte bijdrage van de spoorvervoerders aan het onderhoud van de infrastructuur hebben vervoerders vooral belang bij infrastructurele

² Zie ook Andersson EIFFERS Felix, *Capaciteitsverdeling op het spoor*, Utrecht, 2 september 2013

oplossingen van knelpunten (bijvoorbeeld extra capaciteit), terwijl de infrabeheerder vooral belang heeft bij kostenreducties (bijvoorbeeld weghalen wissels).

Aparte aandacht is nodig voor het onderhoudsproces. Onderhoud onttrekt met buitendienststellingen capaciteit op de korte termijn, de staat van onderhoud bepaalt echter de beschikbaarheid van capaciteit op langere termijn. Over de staat van onderhoud zijn kritische noten gekraakt in het rapport van de Commissie Kuiken.³

De opgave voor de korte termijn is te zorgen voor betere afstemming bij de capaciteitsbenutting. Voor de lange termijn is het nodig om te komen tot integrale besluitvorming die gebaseerd is op een visie op systeemniveau.

2.3 Organisatie van innovatie

Innovatie moet de basis leggen voor een aanzienlijke verbetering van de dienstverlening in de spoorsector, waarbij naast een proces van 'continuous improvement' ook 'systeemsprongen' mogelijk moeten worden gemaakt. Het ontbreekt in de spoorsector echter aan krachtige drijfveren tot innovatie. De interne prikkels voor innovatie - of zelfs breder voor vernieuwing en verandering - zijn te zwak, zowel bij de vervoersbedrijven als de infrabeheerder. Het gebrek aan competitie is hier mede debet aan, maar ook de inrichting van de concessies draagt hier in de ogen van de vervoerders niet aan bij. Mede door de outsourcing van activiteiten in de jaren negentig is veel kennis en kunde uit de spoorbedrijven verdwenen.

Door vermindering van de innovatiekracht laten de vervoersbedrijven zich in toenemende mate leiden door eisen die van buiten worden gesteld aan het spoorstelsel. Zo worden vanuit de politiek eisen geformuleerd en investeringsprogramma's vastgesteld voor veiligheid, invoering van ERTMS, eisen aan snelheid van materieel en dergelijke. Door de activistische opstelling van de politiek en de reactieve opstelling van de sector ontstaan gefragmenteerde oplossingen zonder referentie aan het functioneren van het spoorstelsel als geheel. Door ontbreken van de goede prikkels komt de noodzakelijke vernieuwing niet tot stand, hetgeen maatschappelijk zeer gewenst is vanuit de mobiliteits- en duurzaamheidsopgaven waar ons land voor staat.

De opgave is dat innovatie en vernieuwing weer vanuit de sector zelf tot stand komt, de sector moet zelf weer het initiatief nemen. Dit betekent dat de innovatieprikkels binnen bedrijven moeten worden versterkt, zodat er broedplaatsen van innovatie en vernieuwing ontstaan. De wijze van aanbesteding of van gunning van concessies dient daar een bijdrage aan te leveren.

2.4 Ontwikkeling van OV-keten

De spoorsector maakt onderdeel uit van de OV-keten. De ambitie in het OV is het 'van deur tot deur' aanbieden van mobiliteit. Het spoor verzorgt daarbij het collectieve vervoer 'van station naar station'. Voor het traject 'van station tot deur' is een naadloze afstemming tussen verschillende vervoerders binnen de OV-keten nodig. Voor de reis van station naar het adres van bestemming zijn naast het collectieve vervoer van stads- en streekvervoerders ook individuele vervoersmodaliteiten beschikbaar zoals de (OV-)fiets, (huur)auto's, taxi's en dergelijke. De aansluiting tussen de verschillende aanbieders binnen de OV-keten laat echter nog veel te wensen over. Daarmee is er nog altijd een groot concurrentienadeel ten opzichte van de auto die voorziet in een reis van 'deur tot deur' zonder overstappen. De tekortkomingen in de OV-keten hebben niet alleen te maken met aansluitingen, maar ook met aansluitende vervoersbewijzen en abonnementen, tarieven, betaling en reisinformatie. Dit vraagt om goede samenwerking tussen vervoersbedrijven en ook met en tussen overheden. Naast het ministerie van I&M zijn er momenteel 19 decentrale overheden als

³ Zie onder meer Commissie Kuiken, *Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor*, Den Haag 2012

opdrachtgever bij betrokken. Het project 'Samen op Reis' is erop gericht om via samenwerking tussen alle betrokkenen tot verbetering van de OV-keten te komen, maar stuit daarbij ook op de nodige belemmeringen in de ordening van de OV-sector.⁴ Onder andere de monopolistische positie van de NS bij stations ervaren de regionale spoorvervoerders, maar ook het overige stads- en streekvervoer, als een groot knelpunt.⁵ De effectiviteit van de OV-keten - of nog beter de aansluiting op andere vervoersmodaliteiten - is bepalend voor het succes van het personenvervoer per spoor. De organisatie van de spoorsector kan derhalve niet los worden gezien van de OV-keten. De opgave is om de voorstellen voor de inrichting van de spoorsector mede te beoordelen op de bijdrage die het levert aan versterking van de 'deur-tot-deur' propositie van het OV.

2.5 Ontwikkeling van stations

In Nederland wordt veel geïnvesteerd in stations op de grote knooppunten. Dit is belangrijk want stations zijn als overstappunten essentiële schakels in de reis 'van deur tot deur'. De totstandkoming van de nieuwe stations is echter niet alleen bouwtechnisch, maar ook organisatorisch complex. Dit komt mede door de ingewikkelde verantwoordelijkheidsverdeling bij stations, welke is ontstaan na de splitsing van NS. Voor een deel is NS eigenaar en beheerder, voor een ander deel is dat ProRail. Daarnaast is goede samenwerking met gemeenten en soms provincies nodig voor de ruimtelijke inpassing van stations en de aanpalende infrastructurele voorzieningen. De verschillende interfaces zorgen voor sub-optimalisatie van investeringen door het ontbreken van een gezamenlijke visie en strategie en vanwege tegenstrijdige prikkels. Desondanks wordt op sommige stations constructief samengewerkt, maar te vaak is er sprake van gebrekkige samenwerking of zelfs tegenwerking. De 'time to market' is bij de ontwikkeling van stations dan ook te lang. Het zorgt niet alleen voor langdurige verbouwingen, maar ook onderbenutting van commerciële mogelijkheden en het te traag ontwikkelen van voorzieningen voor reizigers.

De opgave is om met vermindering van het aantal interfaces te komen tot verkorting van de time-to-market, een betere benutting van investeringsgelden en een aanzienlijke reductie van de beheerkosten van stations.

⁴ Zie Manifest van de samenwerkende vervoerders en overheden op initiatief van Rover en Urgenda, *Samen op Reis, Op stap naar een beter OV*, 14 maart 2013

⁵ Zie onder meer ACM, *Quickscan personenvervoer per spoor*, Den Haag, 2013

3 Analyse van de problemen

In de beschouwing over de prangende opgaven is meerdere keren verwezen naar de effecten van de splitsing van NS in de jaren negentig. Met de splitsing zijn veel van de interne afstemmingen vervangen door externe interfaces. Een nadere analyse van de gevolgen van de splitsing is op zijn plaats. Het is ook nodig om stil te staan bij de mogelijke betekenis van concurrentieprikkels in de spoorsector en hoe dit zich verhoudt tot samenwerking.

3.1 Splitsing als opmaat voor concurrentie

De splitsing van NS en ProRail die eind jaren negentig is doorgevoerd was bedoeld als opmaat voor de introductie van concurrentie in de spoorsector.⁶ Deze stap paste in het politieke klimaat van liberalisering van netwerksectoren. Met de liberalisering van netwerksectoren is echter bewust afscheid genomen van een centrale regie op investeringen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in 2008 gewaarschuwd voor de gevolgen daarvan. Naar het oordeel van de WRR ontstaan door versnippering van functies in netwerksectoren risico's voor 'het realiseren van doelen op lange termijn die de samenleving als geheel aangaan: innovatie, beschikbaarheid op lange termijn en duurzaamheid van de infrastructuur'.⁷ Naast de eerder genoemde vormen van sub-optimalisatie kan versnippering van verantwoordelijkheden ook leiden tot onderinvesteringen in (delen van) de infrastructuur en gebrek aan innovatie.

In de spoorsector gaat de versnippering heel ver, omdat met de splitsing ook het gehele onderhoud van de railinfrastructuur is geprivatiseerd en uitbesteed. Vijftien jaar na de abrupte privatisering en uitbesteding van het onderhoud is er nog altijd geen bevredigende contractrelatie ontstaan tussen de railinfrabeheerder ProRail als opdrachtgever en onderhoudsbedrijven als opdrachtnemer.⁸

De samenhang in het systeem is in de spoorsector veel wezenlijker dan in veel andere netwerksectoren, omdat veel van de dagelijkse operationele processen direct op elkaar ingrijpen. De opsplitsing van functies zorgt voor inefficiëntie en gebrek aan robuustheid van het spoorsysteem. Zo houden zich bij ProRail en NS meer dan 1.000 mensen bezig met de dagelijkse aansturing van de operationele vervoersprocessen. Integratie van activiteiten zal leiden tot een aanzienlijke besparing. Hetzelfde geldt voor het beheer van stations. De dubbeling in functie zorgt niet alleen voor stroperige processen, het zorgt ook voor hoge kosten. Het willen bevorderen van concurrentie door opsplitsing van de spoorsector heeft derhalve een prijs. Recent onderzoek bevestigt dit.⁹ Uit het EVES-onderzoek blijkt dat in landen met een hoge complexiteit in de treindiensten verticale desintegratie tot hogere kosten leidt. Hoge complexiteit treedt onder meer op bij druk bereiden netwerken, hetgeen in Nederland het geval is. Er is alle reden om in de komende besluitvorming kritisch te kijken naar de 'verticale inrichting' van de spoorsector.

⁶ Eerste Kamer, *Verbinding verbroken, Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag, 2012

⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Infrastructures, time to invest*, Den Haag, 2008

⁸ Veraart, *Sturing van publieke dienstverlening, privatiseringsprocessen doorgelicht*, Assen, 2007, hoofdstuk 6.

⁹ Van de Velde e.a., *EVES-Rail- Economic effects of Vertical Separation in the railway sector*, Amsterdam, Brussels, 2012. Zie ook de bijdrage van Didier van de Velde op www.platform9driekwart.nl

3.2 Betekenis van concurrentieprikkels

De mate waarin concurrentie zorgt voor doelmatigheid en innovatie hangt in grote mate af van de structuurkenmerken van de betreffende sector. In de spoorsector zijn schaalvoordelen groot, niet alleen in de infrastructuur maar ook in de exploitatie van het spoor. Bij de exploitatie geldt dit met name voor dichte netwerken met een samenhangend aanbod in de dienstverlening. De voorgestelde oplossing in het Vierde Spoorpakket om het hoofdrailnet in drie of meer stukken op te knippen doet juist afbreuk aan de samenhang in de dienstverlening. Niet alleen aan de kwaliteit van dienstverlening, maar ook aan de doelmatigheid. De in opdracht van het ministerie van I&M uitgevoerde impactanalyse laat een mogelijke besparing van 140 tot 300 miljoen euro per jaar zien bij aanbesteding van het opgesplitste hoofdrailnet. Dit wordt toegeschreven aan de effecten van concurrentie, doch de bewijsvoering hiervoor ontbreekt.¹⁰ Het feit dat de voordelen van concurrentie op het hoofdrailnet beperkt zijn, neemt niet weg dat aan de uiteinden van het hoofdrailnet meer concurrentie mogelijk is. De aanbesteding van regionale lijnen heeft in het afgelopen decennium duidelijk resultaten opgeleverd. Het succes zit naast een kritische blik van de regionale vervoerder op het exploitatieproces van de betreffende lijnen ook in de combinatie met de aanbesteding van het regionale streekvervoer. Voor NS hadden de stoptreinen aan de uiteinden van het hoofdrailnet lang geen prioriteit. Onderzoek naar de grenzen van het hoofdrailnet is op zijn plaats, maar vraagt wel om zorgvuldig onderzoek naar de effecten van samenloop.¹¹

Nieuwe perspectieven voor concurrentie zijn er vooral in complementaire diensten aan het collectieve vervoer. Dit betreft niet alleen aanbod van nieuwe vervoersdiensten buiten de concessies in de vorm van aansluitend individueel vervoer of semi-collectief vervoer. Het betreft ook de informatievoorziening gericht op mobiliteitsdiensten. Deze ontwikkeling staat echter nog in de kinderschoenen.

De consequentie van de beperkte perspectieven voor marktwerking in de spoorsector is dat de uitgangspunten van de huidige ordening niet in overeenstemming zijn met opgaven waar de sector voor staat. Heroverweging van de ordening is derhalve op zijn plaats.

Samenwerking als oplossing

Door samenwerking in de spoorsector - en breder de OV-keten - wordt getracht de 'verbroken verbindingen' weer te herstellen. De problemen met het winterweer hebben de minister van I&M enkele jaren geleden aangezet om betere samenwerking tussen NS en ProRail af te dwingen. Dit heeft onder meer gezorgd voor het opstellen van gezamenlijk plannen ter voorkoming van nieuwe winterproblemen. Meer structurele afspraken, zoals in het kader van het OCCR maken hier ook onderdeel van uit. Hierbij zijn de verantwoordelijkheden tussen beide organisaties in de kern ongewijzigd gebleven. Bij de reisinformatie is wel sprake van een verschuiving van verantwoordelijkheden. NS is op last van de minister nu geheel verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan reizigers, maar blijft daarbij wel afhankelijk van informatie van ProRail. De interfaces zijn derhalve bij de reisinformatie verlegd. Bij het opstellen van de LTSa heeft de staatssecretaris duidelijk gekozen voor versterking van het samenwerkingsmodel door ProRail en NS gezamenlijke opdrachten gegeven om de gepresenteerde visie op onderdelen uit te werken. Met oog op de rol van het spoor in de OV-keten kan samenwerking zich niet beperken tot de spoorsector zelf. Samenwerking in de OV-keten bevindt zich nog in een pril stadium, waarbij de noodzakelijke doorzettingsmacht nog ontbreekt.

¹⁰ Rebel Group e.a., *Quick scan impactanalyse van het Vierde Spoorwegpakket*, 2013

¹¹ Zie onder meer Commissie Janse de Jonge, *Qua Vadis, Toetsing en beoordeling van het nieuwe spoorplan van FMN*, 2012

Samenwerking is een manier om verbroken verbindingen te herstellen, maar een kritische kanttekening is op zijn plaats. Ten eerste staan samenwerking en concurrentie op gespannen voet met elkaar. Verplichte samenwerking beperkt per definitie de concurrentie. Op de tweede plaats is verplichte samenwerking tussen autonome spelers een kwetsbaar model voor coördinatie, met name als het de kern van de bedrijfsprocessen betreft. Sturen via hiërarchie is robuuster. Bij de inrichting van de spoorsector dient duidelijk afgewogen te worden waar samenwerking tussen partijen effectief kan zijn en wanneer het aanbrengen van hiërarchie noodzakelijk is.

4 Niveaus van coördinatie

4.1 Te onderscheiden niveaus van coördinatie

Om een adequaat antwoord te geven op ongerijmdheden die zijn ontstaan in de ordening van de spoorsector is het nodig om het coördinatievraagstuk nader te verdiepen. Het conceptueel model in het rapport van EVES-Rail biedt hiervoor goede aanknopingspunten. In het model worden vier niveaus van coördinatie onderscheiden:

- Niveau 1: 'Investment coordination': investeringsplanning
- Niveau 2: 'Production planning coordination': meerjarige productieplanning
- Niveau 3: 'Timetable planning coordination': dienstregeling en capaciteitsverdeling
- Niveau 4: 'Production coordination': dagelijkse operationele planning.

Niveau 1 (investment coordination) heeft betrekking op de afstemming van lange termijn investeringsbeslissingen, waarbij het gaat om de dimensionering van het spoorstelsel en de interoperabiliteit van de technische componenten (spoor, materieel, beveiliging, energievoorziening). Het betreft investeringen met afschrijvingstermijnen die op kunnen lopen tot 50 jaar en meer.

Niveau 2 (production planning coordination) heeft betrekking op strategische afstemming op middellange termijn (10 jaar) van de allocatie van productiemiddelen. Het gaat om afwegingen tussen personeel en materieel, strategisch personeelsbeleid, kennisontwikkeling, afstemming tussen systemen, de afweging tussen preventief en correctief onderhoud, en dergelijke. De kern van het succes van de Japanse spoorwegen zit op dit niveau.

Niveau 3 (timetable coordination) heeft betrekking op de ontwikkeling van dienstregeling en capaciteitsverdeling inclusief de daarbij te stellen normen aan het materieel wat betreft veiligheid en snelheid.

Niveau 4 (production coordination) heeft betrekking op de coördinatie van de dagelijkse exploitatie van het spoor, waaronder de verkeersleiding, treindienstleiding en real-time reisinformatie.

Het onderscheid op de vier bovenstaande niveaus sluit goed aan bij de noodzaak van afstemming zoals dat onder de prangende opgaven aan de orde is gesteld. De vier onderscheiden niveaus in het EVES-rapport bieden derhalve een goede kapstok om de opgave voor betere coördinatie in de spoorsector vorm te geven. Daarbij dient niet alleen naar de afzonderlijke niveaus gekeken te worden maar ook naar de samenhang. Het voorbeeld van wissels is hiervan een goede illustratie. Het wegnemen van wissels zorgt voor minder verstoringen (niveau 4), maar verkleint tegelijkertijd de flexibiliteit (niveau 2) en capaciteit (niveau 3) van het spoorstelsel. Een integrale afweging is derhalve op zijn plaats, inclusief de bijhorende financiële prikkels.

4.2 Opties voor afstemming

De uitwerking van de coördinatie richt zich in eerste aanleg op het personenvervoer, omdat deze vorm van spoorvervoer dominant is en daarom leidend dient te zijn bij de inrichting van de spoorsector. Inpassing van het goederenvervoer komt in tweede aanleg aan de orde. De afstemming heeft betrekking op het gebruik en inzet van een viertal soorten productiemiddelen, te weten infrastructuur, materieel, personeel, bijkomende voorzieningen en stations. De bijkomende voorzieningen hebben betrekking op wasstraten voor materieel, kaartautomaten, verkoopbalies en dergelijke. De vervoerders zijn verantwoordelijk voor de inzet van materieel en personeel, ProRail voor de infrastructuur. ProRail en NS zijn gezamenlijk eigenaar en beheerder van de stations, NS is eigenaar en beheerder van het grootste deel van de bijkomende voorzieningen.

Voor versterking van de coördinatie zijn vier opties denkbaar:

Schema 1: Opties voor afstemming

Opties	Toelichting
Vrijwillige samenwerking (optie a)	Op basis van convenanten en privaatrechtelijke contracten afspraken maken over samenwerking tussen partijen; partijen blijven autonoom
Verplichte samenwerking (optie b)	Verplichtingen tot samenwerking tussen partijen worden in wetgeving en concessies gespecificeerd; partijen blijven autonoom
Delegeren bevoegdheden (optie c)	Deel van de bevoegdheden worden gedelegeerd aan een gezamenlijk orgaan; voor overige besluiten blijven partijen autonoom
Integratie (optie d)	Besluitvorming en uitvoering vallen integraal onder één verantwoordelijke manager; partijen verliezen hun autonomie.

5 Uitwerking per coördinatieniveau

5.1 Niveau 1: investment coordination

In de huidige situatie worden de investeringen op vrijwillige basis op elkaar afgestemd (optie a). In het kader van de uitwerking van de LTSa is de samenwerking tussen NS en ProRail meer verplichtend van aard, maar blijft nog altijd op ad-hoc basis. Een meer structurele vorm van verplichte samenwerking (optie b) vraagt om een vorm van regie in de vorm van een afstemmingsorgaan (ex-ante) en/of toezicht (ex-post).

Bij het instellen van een gezamenlijk investeringscomité van ProRail en NS is er sprake van delegatie van bevoegdheden (optie c). Om effectief te zijn is er wel een procedure of arbiter nodig om bij verschillen van inzicht tussen betrokken partijen tot besluitvorming te komen. De minister¹² kan zelf als 'scheidsrechter' optreden of dit delegeren aan een te benoemen orgaan. In dit laatste geval vervult de minister een toetsende rol.

Bij integratie (optie d) wordt besluitvorming in handen gelegd van één gemeenschappelijk bestuursorgaan, bijvoorbeeld door het creëren van een gezamenlijke holding van ProRail en NS. De overheid heeft in dit geval een opdrachtgevende en toetsende rol.

Bij de behandeling van de prangende opgaven is nader ingegaan op de noodzaak van meer coördinatie. Op basis van die analyses is op niveau 1 verplichte samenwerking (optie b) een stap vooruit, maar een verdergaande van afstemming is gewenst in de vorm van delegeren van bevoegdheden (optie c) of integratie (optie d).

5.2 Niveau 2: production planning coordination

De afstemming bij de productieplanning (niveau 2) is op hoofdlijnen vergelijkbaar met de investeringsplanning (niveau 1).

In de huidige situatie is de samenwerking wat betreft de middellange strategische productieplanning zeer beperkt, hooguit een lichte vorm van optie a.

De verplichte samenwerking (optie b) kan gezien worden als het structureel maken van de samenwerking die nu ad-hoc in het kader van de LTSa is ingericht. Dit kan in de vorm van een regiegroep of afstemmingsorgaan.

Het instellen van een gezamenlijk strategisch planningscomité met bevoegdheden en een procedure voor besluitvorming bij geschillen is een mogelijke invulling van optie c (delegeren bevoegdheden).

Bij integratie (optie d) komt de productieplanning onder de verantwoordelijkheid van één gezamenlijk bestuursorgaan.

Bij de behandeling van de prangende opgaven is nader ingegaan op de noodzaak van meer coördinatie. Op basis van die analyses is op niveau 2 verplichte samenwerking (optie c) een stap vooruit, maar verdergaande afstemming is gewenst in de vorm van delegeren van bevoegdheden (optie c) of integratie (optie d).

5.3 Niveau 3: time planning coordination

De huidige situatie bij de capaciteitsverdeling kan het beste gekenschetst worden als verplichte samenwerking (optie b). Voor de capaciteitsverdeling is er nu een onderhandelingsmodel waarin onder leiding van het capaciteitsmanagement bij ProRail vastgestelde spelregels en procedures

¹² Of staatssecretaris, dit is afhankelijk van de portefeuillevverdeling. Waar over in de tekst minister staat gaat het om de minister of staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

worden gevolgd. Dit functioneert nu naar het oordeel van vervoerders redelijk, maar zal onder druk komen te staan bij een toenemende schaarste aan capaciteit. Het uitbouwen van de jaarplanning naar meerjarige afspraken is gewenst. In dat geval is het mogelijk onontkoombaar dat de capaciteitsmanager meer bevoegdheden krijgt (optie c). Dit heeft wel als consequentie dat het ontwerp van de dienstregeling bij de afzonderlijke vervoerders wordt weggehaald en daarmee losgekoppeld wordt van de commerciële taak van de betreffende bedrijven. De vraag is of deze knip wenselijk is, omdat het ontwerp van de dienstregeling zonder diepgaande kennis van de reizigersmarkt snel een te technisch gedreven besluit wordt. Delegatie van bevoegdheden zal in wet- en regelgeving moeten worden vastgelegd.

Bij integratie (optie d) is een knip tussen ontwerp dienstregeling en de commerciële functie niet aan de orde. Wel zijn er bij deze optie beperkingen vanwege de Europese richtlijnen met betrekking tot de capaciteitsverdeling. Met oog op non-discriminatoire toegang dient het capaciteitsmanagement onafhankelijk van de vervoerders plaats te vinden. Deze functie kan echter onder stringente voorwaarden organisatorisch worden ondergebracht in een holding waar ook het vervoersbedrijf onderdeel van uit maakt.

Bij de behandeling van de prangende opgaven is nader ingegaan op de noodzaak van meer coördinatie. Een vergaande afstemming is nodig. Versterking van de positie van het capaciteitsmanagement op niveau 3 (optie c) kan echter tot consequentie hebben dat het vaststellen van de dienstregeling en de commerciële functie worden ontkoppeld. Integratie (optie d) is mogelijk zolang maar aan de minimale voorwaarden die de EU stelt aan de onafhankelijkheid in de capaciteitsverdeling wordt voldaan. Verplichte samenwerking (optie b) is in de capaciteitsverdeling nu al de praktijk.

5.4 Niveau 4: production coordination

Ook de operationele aansturing van dit moment kan worden gekenmerkt door een vorm van verplichte samenwerking (optie b). Het OCCR is weliswaar op vrijwillige basis tot stand gekomen (optie a), maar met de wintermaatregelen van de minister is deze samenwerking verplicht geworden. Dit gaat gepaard met een beperkte vorm van delegatie van bevoegdheden.

Het onderbrengen van de operationele sturing onder één integraal verantwoordelijke manager vraagt om een verdergaande vorm van delegatie van bevoegdheden (optie c). Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen door het oprichten van een joint-venture van verkeersleiding (ProRail) en bijsturing (NS en eventueel andere vervoerders). In het geval van een joint-venture heeft de betreffende manager rekening te houden met belangen van verschillende aandeelhouders. Dit vraagt om aanvullende procedures om te zorgen dat er geen interventies vanuit de aandeelhouders mogelijk zijn in de lopende operationele processen.

Bij integratie (optie d) is dat laatste niet het geval aangezien de betreffende de manager voor de operationele sturing onder één bestuursorgaan valt.

Bij de behandeling van de prangende opgaven is met name onder het kopje 'operationele aansturing van vervoersprocessen' nader ingegaan op de noodzaak van meer coördinatie. Op basis van die analyses is ook op niveau 2 een verdergaande van afstemming gewenst dan nu in het OCCR gestalte krijgt. Het delegeren van bevoegdheden in de vorm van een joint-venture (optie c) of integratie (optie d) is gewenst. Verplichte samenwerking (optie b) is met het OCCR nu al gerealiseerd.

6 Specifieke aandachtspunten

6.1 Positie van stations

Voor verbetering van de afstemming van de stations zijn alle vier de geschetste opties mogelijk. Gezien de opgaven lijkt een joint-venture (optie c) of integratie van activiteiten (optie d) het meest voor de hand te liggen.

Een specifiek vraagstuk is hoe een te maken keuze zich verhoudt tot de vervoersactiviteiten. Op niveau 1 en 2, en in beperkte mate op niveau 3, is er interactie tussen de processen bij 'vervoer' en 'stations'. Bij verdergaande opties van delegatie van bevoegdheden (optie c) en integratie (optie d) kan ervoor gekozen worden de besluitvorming over vervoer en stations te bundelen. In optie c door in het investeringscomité (niveau 1) resp. planningscomité (niveau 2) zowel besluiten over vervoer als de stations te behandelen. Er kan echter ook gekozen worden voor twee afzonderlijke comités. Voor optie d geldt een vergelijkbare keuze door een apart 'vervoersbedrijf' en 'stationsbedrijf' in te richten of beiden onder te brengen onder één bestuursorgaan in een gezamenlijke holding. De keuze van bundeling of scheiding hangt af van mogelijke en gewenste synergie van beide activiteiten. Voor de klant draagt een goede samenhang tussen vervoer en stations veel bij aan de kwaliteit van de reis. Tot dusverre lijkt echter de synergie tussen vervoer en stations in organisatorische zin beperkt. Daarvan uitgaande heeft scheiding van beide activiteiten met oog op transparantie voor de opdrachtgever en eigenaar meer voordelen. Uiteraard blijft bij een scheiding wel een vorm van afstemming van investeringen tussen infrastructuur en stations nodig bij simultane grootschalige vernieuwing van infrastructuur en verbouwing van stations.

6.2 Positie van regionale vervoerders

De optie integratie (d) kan beperkt blijven tot besluitvorming betreffende het hoofdrailnet. Het integreren van activiteiten of bedrijfsonderdelen van de regionale personenvervoerders is niet noodzakelijk en wenselijk. Dit betekent wel dat er extra waarborgen in de ordening moeten worden ingebouwd teneinde ook de belangen van regionale vervoerders te beschermen. Het ligt voor de hand dat in dat geval de bevoegdheden van de ACM als toezichthouder te vergroten om non-discriminatoire toegang tot de infrastructuur en bijkomende voorzieningen te bewaken. De ACM heeft hier ervaring mee als sectorspecifieke toezichthouder in de telecom- en energiemarkt.

6.3 Positie van goederenvervoerders

Goederenvervoerders kunnen strijdige belangen hebben met personenvervoerders op het gemengde net. De capaciteitsverdeling op dit deel van de infrastructuur is complex, omdat goederenvervoer een andere vorm van planning vraagt (reserveringssysteem) dan het personenvervoer (productieplansysteem). De Rijksoverheid dient heldere prioriteiten te stellen voor de verdeling van de capaciteit, waarbij voorspelbaarheid van het personenvervoer het zwaarste dient te wegen. Zo is het weren van het goederenvervoer op het gemengde net in de spits gewenst. Dit dient zich niet alleen te vertalen in prioriteitsregels in een AMvB, maar ook in eisen aan materieel wat betreft snelheid en geluid. Naleving van de afspraken bij de capaciteitsverdeling vragen om scherp toezicht waar de ACM in kan voorzien. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met Europese regelgeving met betrekking tot de goederencorridors.

7 Scenario's voor ordening

Hierboven is het versterken van de samenhang op de vier onderscheiden niveaus aan de orde geweest. Het is echter om twee redenen noodzakelijk om samenhang aan te brengen tussen de invulling op de verschillende niveaus. Op eerste plaats vanwege de onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende niveaus. Het aanbrengen van feedback loops zijn nodig om nieuwe sub-optimalisatie te voorkomen. De tweede reden is dat met het oog op eenvoud en transparantie in de ordening gestreefd moet worden naar zoveel mogelijk eenduidigheid. Om eenduidigheid te bewerkstelligen sluiten de scenario's aan bij de eerder onderscheiden opties. Een scenario gebaseerd op optie a - vrijwillige samenwerking - wordt niet nader uitgewerkt, omdat dit onvoldoende tegemoet komt aan de noodzaak van versterking van de coördinatie en op onderdelen zelfs een stap terug zou zijn. Op basis van de bovenstaande uitgangspunten kunnen drie scenario's worden uitgewerkt, te weten:

Schema 2: Scenario's voor aanbrengen coördinatie

Scenario	Toelichting
Lichte regie (scenario I)	Uitgangspunt is verplichte samenwerking. Optie b is dominant op de vier niveaus, aangevuld met een sectoroverlegorgaan met doorzettingsmacht.
Zware regie (scenario II)	Uitgangspunt is delegatie van bevoegdheden. Optie c is dominant op de vier niveaus, aangevuld met een bestuurlijk orgaan met mandaten.
Integratie (scenario III)	Uitgangspunt is integratie van bedrijfsactiviteiten. Optie d is dominant op de vier niveaus waarbij er sprake is van een geïntegreerde bedrijfsvoering met één verantwoordelijk management.

8 Uitwerking scenario's

8.1 Scenario I: lichte regie

In het scenario met een lichte regie wordt aan bestaande coördinatie op korte termijn (niveau 3 en 4) ook coördinatie voor de langere termijn toegevoegd (niveau 1 en 2). De aan te brengen coördinatie voor niveau 1 en 2 krijgt de vorm van afstemming tussen vervoerders en de infrabeheerder(s), mede De coördinatie voor niveau 3 en 4 blijven in opzet onveranderd, maar er wordt wel gekeken naar mogelijkheden voor verbetering en versterking, waaronder het aangaan van meerjarenafspraken bij de capaciteitsverdeling op basis van vervoersprognoses en de meerjarenplannen van betrokken bedrijven.¹³

Een door de minister in te stellen sectoroverlegorgaan bewaakt de coördinatie in de sector op alle vier de niveaus en de onderlinge samenhang.

Schema 3: Ingrediënten scenario I: lichte regie

Niveau	Inhoud
1: investeringsplanning	afstemming investeringen
2: productieplanning	afstemming strategische allocatie middelen
3: dienstregeling & capaciteitsverdeling	meerjarige capaciteitsverdeling
4: operationele aansturing	uitbouw OCCR
Overkoepelend	Sectoroverlegorgaan

Het sectoroverlegorgaan opereert onder gezag van de minister. Desgewenst kan de minister via de concessies aanvullende afspraken over samenwerking maken met NS en ProRail. Deze afspraken worden voor zover nodig in het sectoroverlegorgaan afgestemd met de overige vervoerders en de andere opdrachtgevende overheden. Het sectoroverlegorgaan heeft een procedure om doorzettingsmacht te gebruiken. Doorzettingsmacht heeft alleen betrekking op zaken waar de reiziger uniformering van afspraken belangrijk vindt. De verplichting tot samenwerking en de rol van het sectoroverlegorgaan worden vastgelegd in de wet- en regelgeving.

Bezien kan worden of het sectoroverlegorgaan gekoppeld kan worden aan het bestuurlijk overleg (NOVB) dat recent voor de OV-sector als geheel is ingesteld.

8.2 Scenario II: zware regie

In het scenario zware regie gaat coördinatie op niveau 1 en 2 gepaard met besluitvorming. Hiervoor worden comités ingericht die bestaan uit vertegenwoordigers van de infrabeheerder en de exploitant van het hoofdrailnet. Afstemming vindt plaats met vertegenwoordigers van andere vervoerders. In het scenario wordt ook op niveau 3 en 4 doorzettingsmacht tot stand gebracht. Het OCCR wordt een joint-venture onder één verantwoordelijke manager (niveau 4), voor niveau 3 wordt de positie van de capaciteitsmanager versterkt.

Een in te stellen bestuurlijk orgaan is verantwoordelijk voor de coördinatie op alle vier niveaus en de onderlinge samenhang.

¹³ Zie voor een uitwerking van de verschillende ingrediënten noot 2, hoofdstuk 9

Schema 4: Ingrediënten scenario II: zware regie

Niveau	Inhoud
1: investeringsplanning	investeringscomité
2: productieplanning	productieplanningscomité
3: dienstregeling & capaciteitsverdeling	versterken positie capaciteitsmanagement
4: operationele aansturing	joint-venture met één management
Overkoepelend	bestuurlijk orgaan

Het bestuurlijk orgaan wordt benoemd door de minister. De te delegeren bevoegdheden worden vastgelegd in wet- en regelgeving of in de concessies voor beheer van de nationale railinfrastructuur (ProRail) en de exploitatie van het hoofdrailnet (NS). In wet- en regelgeving wordt vastgelegd hoe het bestuurlijk orgaan afstemt met de vervoerders waar de betreffende taken niet van zijn gedelegeerd. De operationele manager en de capaciteitsmanager hebben directe toegang tot de voorzitter van het bestuurlijk orgaan. Het productieplanningscomité en het investeringscomité met vertegenwoordigers van de infrabeheerder en de vervoerder op het hoofdrailnet functioneren onder verantwoordelijkheid van het bestuurlijk orgaan.

De ACM krijgt voldoende bevoegdheden om actief toe te zien op de non-discriminatoire toegang tot de infrastructuur, stations en overige voorzieningen.

Het bestuurlijk orgaan staat los van het NOVB maar er vindt wel afstemming plaats tussen de voorzitters.

8.3 Scenario III: integratie

De invulling van de integratie op de vier niveaus wijkt in organisatorische zin niet veel af van de invulling in scenario II. Het grote verschil zit in de bestuurlijke ophanging en de rolverdeling. In dit scenario is er sprake van een geïntegreerd bedrijf met één verantwoordelijke hoofddirectie. De hoofddirectie is verantwoordelijk voor de afstemming op de vier niveaus en de samenhang daartussen.

Schema 5: Ingrediënten scenario III: integratie

Niveau	Inhoud
1: investeringsplanning	geïntegreerde investeringsplanning
2: productieplanning	geïntegreerde productieplanning
3: dienstregeling & capaciteitsverdeling	capaciteitsmanagement verbijzonderen
4: operationele aansturing	één geïntegreerde afdeling
Overkoepelend	één bestuursorgaan

Integratie kan in juridische zin in de vorm van een holding voor activiteiten van NS en ProRail. De huidige Europese regelgeving en ook de voorstellen in het Vierde Spoorpakket staan een holdingstructuur toe. De uiteindelijke winst wordt echter behaald door daadwerkelijke integratie van besluitvorming en waar nodig van de werkprocessen op de vier onderscheiden niveaus.

De opdracht voor de hoofddirectie wordt vastgelegd in de af te geven concessies voor infrabeheer en exploitatie van het hoofdrailnet. De minister ziet toe op de uitvoering van de afspraken in de concessies. In de concessies wordt ook de plicht vastgelegd om af te stemmen met de andere vervoerders; in de wet- en regelgeving op welke wijze dit dient te geschieden. De ACM ziet erop toe dat dit adequaat gebeurt en bewaakt actief de non-discriminatoire toegang tot de infrastructuur, stations en overige voorzieningen.

De hoofddirectie participeert in het NOVB voor afstemming met het overige OV.

9 Relatie tot concurrentie

De keuzes bij de inrichting van de spoorsector hangen mede af van de visie op de mogelijke en gewenste concurrentie in het spoor. Bij de beoordeling van de mogelijkheden voor concurrentie moet onderscheid worden gemaakt in de verschillende lagen in het personenvervoer, te weten: het internationale vervoer, het nationale vervoer, het regionale vervoer en de aanvullende vervoersdiensten. De eerste drie lagen - internationaal, nationaal en regionaal - zijn vormen van collectief vervoer. De aanvullende diensten betreffen, naast allerlei vormen van aansluitend vervoer van en naar het station, ook 'gemaksdiensten' als reisinformatie, reserveringen en dergelijke. Bij de aanvullende diensten zijn geen wettelijke beperkingen voor aanbod van diensten. Wel is het zo dat concurrentie in de praktijk wordt beperkt door de beschikbare capaciteit in de stationsomgeving - bijvoorbeeld parkeerplaatsen voor huurauto's - of nieuwe aanbieders die geen toegang hebben tot informatie. Concurrentie bevorderen vraagt om het wegnemen van deze belemmeringen. Het internationale personenvervoer werd tot dusver gegund op basis van onderlinge contracten van spoorbedrijven, maar is sinds kort een vrije markt. Aan elke treinoperator moeten voor het internationaal personenvervoer treinpaden worden toegewezen, mits het internationale vervoer het binnenlandse vervoer dat onderworpen is aan een PSO-contract niet kannibaliseert. Schaarse capaciteit en goede aansluitende treinpaden over de grens heen zijn de belangrijkste bottlenecks. Met goed toezicht op non-discriminatoire toegang kan de concurrentie voor internationaal vervoer worden bevorderd. Gegeven de praktische beperkingen en de hoge investeringen zijn er echter maar weinig aanbieders te verwachten.

Bij het regionale en nationale vervoer is in Nederland gekozen voor het gunnen van meerjarige exclusieve rechten in de vorm van concessie. Het ligt met het oog op samenhang in de dienstregeling niet voor de hand om het bestaande concessiesysteem los te laten en te vervangen door concurrentie op het spoor.

In tegenstelling tot het nationale vervoer op het hoofdrailnet worden de concessies voor het regionale personenvervoer aanbesteed, deels in combinatie met het stads- en streekvervoer. Dit is gezien de groei van het aantal reizigers op de betreffende lijnen een succes. De concurrentie kan verder worden bevorderd door uitbreiding van het aantal regionale lijnen, hetgeen recent is onderzocht.¹⁴ Ook beïnvloedt de kwaliteit van aanbesteden het resultaat.¹⁵

Voor het internationale en regionale vervoer en ook de aanvullende diensten is de principiële keuze voor concurrentie gemaakt en is er geen reden om deze te heroverwegen. Voor deze activiteiten gaat het vooral om de voorwaarden voor het effectueren van concurrentie te verbeteren. Dit ligt anders voor het nationale vervoer. Op dit moment wordt de HRN-concessie in zijn geheel onderhands gegund aan NS. Tot dusver is van aanbesteding afgezien. Invoering van het voorgestelde Vierde Spoorpakket zou betekenen dat niet alleen het hoofdrailnet wordt aanbesteed, maar dat dit ook in minimaal 3 of 4 delen geschiedt. De principiële discussie over wel of niet concurrentie in het personenvervoer spitst zich derhalve toe op hoe om te gaan met het hoofdrailnet. De eerste discussies in het Europese Parlement hebben overigens onlangs laten zien dat men daar, tegen de voorstellen van de Europese Commissie in, de nationale overheden niet wil verplichten om het netwerk op te splitsen en onder voorwaarden onderhandse gunning wil toestaan.

¹⁴ Zie noot 11

¹⁵ Zie onder meer Kennisplatform voor Verkeer en Vervoer (KpVV), *Modelbestek voor de toekomst, Op weg naar meer flexibiliteit en innovatie in de contractvormen in het openbaar vervoer*, Utrecht, oktober 2013

Schema 6: Concurrentie in personenvervoer per spoor

Type vervoer	Huidige situatie	Potentie in toekomst
Internationaal collectief	In praktijk gekoppeld aan HRN-concessie	Vrij, mits voldoende capaciteit treinpaden
Nationaal collectief	Onderhandse gunning HRN-concessie	Aanbesteding concessie, mogelijk in 3-4 delen
Regionaal collectief	Aanbesteding concessies, deels i.c.m. streekvervoer	Uitbreiding regionale lijnen met kleinere HRN-concessie
Aanvullend individueel (incl. overige diensten)	Vrij, mits toegang tot voorzieningen/data	Meer kans bij toezicht op non-discriminatoire toegang

De vraag is hoe de discussie over wel of niet concurrentie op het hoofdrailnet zich verhoudt tot de drie eerder geschetste scenario's.

In zowel het scenario lichte regie (I) als zware regie (II) zijn alle opties mogelijk: wel of niet aanbesteden en wel of niet opsplitsen van de HRN-concessie. In het scenario lichte regie zorgt de aanbesteding in delen van het hoofdrailnet voor meer concurrentieprikkels dan het scenario zware regie, omdat de delegatie van bevoegdheden (scenario II) sterker ingrijpt op de bedrijfsvoering dan verplichte samenwerking (scenario I). Tegelijkertijd is de vraag of met het oog op de wens van een integraal reizigersaanbod toch niet zware regie nodig is. Het is niet ondenkbaar dat bij een eventuele keuze voor lichte regie (scenario I) deze in de tijd evolueert naar zware regie (scenario II).

Aanbesteding van het hoofdrailnet in delen is echter wel ingewikkelder om te realiseren in het scenario zware regie, omdat bij elke wisseling van concessiehouder de te delegeren bevoegdheden opnieuw moeten worden geregeld.

Het scenario integratie (III) leent zich niet goed voor aanbesteding van de concessie, omdat verlies van de concessie gepaard zal gaan met desintegratie van delen van het geïntegreerde spoorbedrijf. Het scenario integratie past goed bij een langdurige onderhandse gunning van de concessie van het hoofdrailnet. Daarbij is overigens het opnieuw integreren van de regionale lijnen in het hoofdrailnet niet aan de orde. De aanbesteding van de regionale lijnen, zeker in combinatie met het regionale stads- en streekvervoer, is effectief gebleken. De grenzen wat wel en niet tot het hoofdrailnet behoort, is wel onderwerp van onderzoek en discussie.

Schema 7: Scenario's en mate van concurrentie op hoofdrailnet

Scenario	Ongesplitste gunning	Gunning in 3/4 delen
Lichte regie	Kan onderhands en door aanbesteding	Kan onderhands en door aanbesteding
Zware regie	Kan onderhands en door aanbesteding	Kan onderhands en door aanbesteding
Integratie	Langdurige onderhandse gunning ligt voor de hand	Ligt niet voor de hand

10 Beoordeling scenario's

Vanuit het perspectief van de prangende opgaven levert naar verwachting het scenario integratie (III) de sterkste verbetering op en het scenario lichte regie (I) het minste. In het scenario integratie (III) worden veel interfaces van 'buiten' naar 'binnen' gebracht en is er sprake van een eenduidige leiding. In het scenario lichte regie (I) blijven de bestaande interfaces grotendeels in tact, maar wordt de afstemming wel beter gestructureerd. Het scenario zware regie (II) zit er qua effect tussen in. Met de keuze voor scenario integratie (III) wordt wel afgezien van de introductie van concurrentieprikkels op het hoofdrailnet. Door aanbesteding van het hoofdrailnet ontstaan er meer concurrentieprikkels in het nationale personenvervoer. In de scenario's lichte regie (I) en zware regie (II) zijn deze wel te realiseren.

Bij de keuze uit de scenario's gaat het om de afweging tussen enerzijds de mogelijke synergievoordelen in de bedrijfskolom door minder interfaces en anderzijds de effecten van concurrentieprikkels op het hoofdrailnet.

10.1 Scenario lichte regie (I)

Het scenario lichte regie (I) zal voor een beperkte verbetering in de afstemming in de bedrijfskolom zorgen. Invoering van concurrentie op het hoofdrailnet kan voor een additionele verbetering zorgen, maar vergroot tegelijkertijd weer het aantal interfaces in de sector. Dit kan de genoemde verbeteringen in de afstemming weer teniet doen.

Het is de vraag uiteindelijk of de verbeteringen in dit scenario voldoende tegemoet komen aan de eerder gestelde opgaven. Het is waarschijnlijk dat ProRail als infrabeheerder meer bevoegdheden betreffende de operationele aansturing (niveau 4) en de capaciteitsverdeling (niveau 3) krijgt, terwijl niveau 1 en 2 nog steeds onvoldoende aandacht krijgen. Het is verder de vraag of dit een wenselijke ontwikkeling is, omdat ProRail als infrabeheerder de noodzakelijke kennis van de reizigersmarkt ontbeert.

10.2 Scenario zware regie (II)

Het scenario zware regie (II) kan zorgen voor een substantiële verbetering in de afstemming in de bedrijfskolom. Het komt voor een belangrijk deel tegemoet aan de gestelde prangende opgaven. Ook in dit scenario zorgt concurrentie op het hoofdrailnet voor additionele concurrentieprikkels, maar dit maakt de aansturing van het spoorstelsel ingewikkelder door de toename van het aantal interfaces. Versterking van positie van ProRail lost dit niet op.

De vraag is of dit scenario in combinatie met meer concurrentie op langere termijn bestuurlijk gezien robuust genoeg is. Het kan een te hybride constructie worden van centrale sturing met decentrale autonome bedrijven. Een dergelijke constellatie lijkt overigens sterk op de gekozen ordening van de spoorsector in het begin van de twintigste eeuw onder de naam 'Concentratie en concurrentie'. Dit stelsel bleek niet houdbaar te zijn en heeft zich stap voor stap ontwikkeld van concurrentie met concessies via één belangengemeenschap naar de oprichting van NS als nationaal spoorbedrijf.¹⁶

10.3 Scenario integratie (III)

Het scenario integratie (III) kan zorgen voor een sterke verbetering in de afstemming in de bedrijfskolom. Het veronderstelt wel dat de concessies voor beheer en exploitatie van het hoofdrailnet langdurig worden gegund. Gezien de looptijd van de investeringen biedt dit scenario de beste perspectieven om een lange termijn strategie voor het spoorstelsel uit te voeren. Er is geen concurrentie op de exploitatie van het hoofdrailnet, maar de vruchten van concurrentie kunnen wel

¹⁶ Zie Veenendaal, *Spoorwegen. Van 1834 tot nu*, Amsterdam, 2004

geplukt worden in het internationale en regionale vervoer, alsmede in de aanvullende diensten. Dit scenario komt duidelijk tegemoet aan de eerder geformuleerde prangende opgaven. Bestuurlijk gezien is dit scenario het meest robuust, maar er ontstaat wel een krachtige monopolist.

Schema 8: Samenvatting beoordeling scenario's

Scenario	Synergie bedrijfskolom	Concurrentieprikkels
Lichte regie (I)	Beperkte verbetering	Sterker op HRN
Zware regie (II)	Substantiële verbetering	Ssterker op HRN
Integratie (III)	Sterke verbetering	Onveranderd op HRN

10.4 Positioneren van ProRail als Rijkswaterstaat

In de afgelopen periode is zijn er ook voorstellen geweest om ProRail onder meer directe aansturing van de minister te brengen, vergelijkbaar met de positie van Rijkswaterstaat. Dit zou een nadere invulling van de scenario's lichte regie (I) of zware regie (II) kunnen zijn. Het ligt voor de hand dat in een dergelijke model de minister vervolgens bepaalde coördinatietaken onderbrengt bij ProRail. Dit heeft als belangrijk nadeel dat de commerciële functie van de vervoersbedrijven ondergeschikt raakt aan de technische beheerfunctie van de infrabeheerder.

Het betekent ook dat de minister een grotere directe verantwoordelijkheid krijgt voor de dagelijkse operationele processen en daarvoor ter verantwoording kan worden geroepen.

Dit vergroot de kans op ad-hoc ingrepen van de politiek in het spoorstelsel, terwijl juist behoefte is aan meer afstand van de politiek tot de dagelijkse bedrijfsvoering van de spoorbedrijven. Het is de taak van de politiek om de doelstellingen en randvoorwaarden te formuleren en scherp toezicht te houden op de uitvoering van de afspraken. Een van de randvoorwaarden is het zorgdragen voor een robuuste inrichting van de spoorsector, waardoor onnodige verstoringen in de bedrijfsvoering worden voorkomen.

10.5 Eindoordeel scenario's

Integratie (scenario III) lijkt de meeste voordelen op te leveren. Gezien de structuurkenmerken van de spoorsector zijn naar verwachting de potentiële synergie-effecten in de bedrijfskolom bij integratie groter dan de effecten van meer concurrentieprikkels op het hoofdrailnet. Het is niet toevallig dat in Zwitserland en Japan bewust is gekozen voor geïntegreerde spoorbedrijven.

Ook bestuurlijk gezien is dit scenario het meest robuust. De structuur met hiërarchie is eenvoudig en het aantal externe interfaces is beperkter. Bij de scenario's met regie (I en II) blijft het risico bestaan dat in de loop van de tijd toch weer aanpassingen nodig zijn in verantwoordelijkheidsverdeling in de sector.

Tegenover de voordelen van integratie staan ook nadelen. Zo ontstaat er wel een machtige monopolist die om een adequate aansturing en regulering vraagt. Ook aanvullende impulsen voor verbetering en vernieuwing zijn gewenst. Een ander nadeel is dat de organisatorische ingreep in de twee betrokken bedrijven het grootste is in dit scenario. Veel aandacht is dan ook nodig voor de wijze van integratie.

10.6 Aansturing van het geïntegreerde spoorbedrijf

Het opnieuw creëren van een geïntegreerd spoorbedrijf mag geen terugkeer naar de 'oude NS' worden. De rol die het bedrijf toegemeten krijgt moet een afgeleide zijn van de visie van de rijksoverheid op de spoorsector. Deze visie maakt onderdeel uit van een bredere visie op de rol van het openbaar vervoer. In die visie is het nieuwe spoorbedrijf primair verantwoordelijk voor een robuust spoorstelsel dat de reizigers comfortabel en efficiënt vervoert op het hoofdrailnet.

Professioneel opdrachtgeverschap en toezicht moeten er voor zorgen dat het nieuwe spoorbedrijf zich een goede invulling geeft van haar opdracht. Het hoofdrailnet is de ruggengraat van het OV-systeem. De dienstverlening op het hoofdrailnet moet naadloos aansluiten op het regionale openbaar

vervoer, waarop andere vervoerders actief zijn. Deze vervoerders krijgen op basis van concessies opdrachten van decentrale overheden, wel of niet in concurrentie aanbesteed. Het NOVB ziet toe op een goede aansluiting tussen het nationale en regionale OV en het vervoer tussen regio's. In de aanvullende diensten wordt toetreding van nieuwe aanbieders actief bevorderd en worden belemmeringen voor concurrentie weggenomen. Op de scheidslijn van collectief en individueel vervoer en diensten is veel te winnen voor de OV-propositie. Dit is broodnodig om een substantieel marktaandeel terug te winnen op de auto.

Uitgaande van de visie op het spoor en het OV dient de governance van het spoorbedrijf goed geregeld te worden. De beoogde structuurwijziging is een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde. De belangrijkste ingrediënten voor een versterking van de aansturing van het nationale spoorbedrijf vanuit de overheid zijn:

- Een krachtig opdrachtgeverschap vanuit het ministerie van I&M op basis van de concessies, waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van (internationale) benchmarks
- Volledige transparantie van informatie voor de overheid is een vereiste. Het nationale spoorbedrijf levert alle informatie die de overheid als opdrachtgever nodig acht
- Heroverwegen van de juridische structuur van het nationale spoorbedrijf, waarbij in ieder geval de bestaande beperkingen in het structuurregime worden weggenomen
- het helder vaststellen van de toegestane speelruimte van het nationale spoorbedrijf, waaronder:
 - o of en onder welke condities het nationale spoorbedrijf ook actief mag zijn in het regionale openbaar vervoer en de aanvullende diensten. Te overwegen valt om het nationale spoorbedrijf uit te sluiten van het exploiteren van regionaal openbaar vervoer
 - o het vaststellen welke ambities het nationale spoorbedrijf mag hebben in het internationale vervoer en bij het verwerven van buitenlandse concessies
 - o het vaststellen of het stationsbedrijf en het bijhorende vastgoed apart gepositioneerd en aangestuurd moet worden. In Japan is vastgoed onderdeel van het geïntegreerde spoorbedrijf
- Een krachtige regulering vanuit de ACM op non-discriminatoire toegang tot de infrastructuur en bijkomende voorzieningen inclusief te tarieven Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de kennis en ervaringen van de regulering in ander netwerksectoren
- Het goed op elkaar afstemmen van de verschillende rollen van overheid: opdrachtgever, aandeelhouder en toezichthouder.

11 Besluitvorming

In 2014 zal er politieke en bestuurlijke besluitvorming plaatsvinden over belangrijke spoordossiers, te weten: de LTSa, de Nederlandse inzet voor het Vierde Spoorpakket en de gunning van de concessie voor het hoofdrailnet.

Door de samenhang tussen dossiers dreigt er een ingewikkelde bestuurlijke knoop te ontstaan. Het advies is dan ook om in de besluitvorming hiërarchie aan te brengen in de vorm van te zetten stappen.

Stap 1 in de besluitvorming is de visie van de overheid op de mate van concurrentie op het hoofdrailnet. De principiële keuze gaat om aanbesteden in delen of de gunning van de HRN-concessie als geheel. De uitkomst van deze discussie zal de inzet van Nederland zijn bij de besluitvorming over het Vierde Spoorpakket. Nederland is in de Europese discussie geen willoos slachtoffer, maar een speler in het debat en de wijze van implementatie.

Stap 2 is de keuze voor de mate van regie in de spoorsector. Bij de keuze voor aanbesteding van het hoofdrailnet in delen is het scenario lichte (I) of zware regie (II) aan de orde. Bij de keuze voor (onderhandse) gunning van het hoofdrailnet als geheel dan is scenario integratie (III) mogelijk.

Stap 3 is uitwerking van de voorwaarden van de scenariokeuze aan de orde. De posities van de twee overheidsbedrijven, te weten ProRail en NS, maken daar een belangrijk onderdeel van uit. De keuze voor scenario lichte (I) of zware regie (II) met aanbesteding in delen betekent een versterking van de positie van ProRail en een gedeeltelijke ontmanteling van NS. Bij de keuze voor scenario integratie (III) dient naast de integratie van de activiteiten van NS en ProRail de portfolio van het nationale vervoerbedrijf te worden vastgesteld en de governance te worden uitgewerkt.