

Spoorordening (Rondetafelgesprek Tweede Kamer 31 januari 2018)

Position paper D. van de Velde (TU Delft, Faculteit Technische Bestuurskunde en Managementwetenschappen – Sectie Organisation & Governance)

- Het Nederlandse spoorstelsel presteert in Europees opzicht bijzonder goed.
 - De frequenties, begin- en eindtijden en punctualiteit zijn, vanuit het perspectief van de klant, beter dan in vergelijkbare landen. De internationale benchmark NS-ProRail (december 2017) laat zien dat de efficiëntie en financiële prestaties ook goed zijn.
 - De huidige concessiesystematiek voor het hoofdrailnet werkt goed en heeft geleid tot prestatieverbeteringen. De focus van beide concessies op een betere afstemming tussen NS en ProRail werpt ook vruchten af.
 - Verdere verbeteringen zijn altijd mogelijk en moeten nagestreefd worden, maar het is belangrijk te beseffen dat de startpositie goed is, dat het niet gaat om forse inhaalslagen, maar om het beter instellen van voortdurende-verbeteringscycli, van coördinatie binnen de spoorsector en met de rest van het OV.
- Aanbestedingen hebben voor de klant tot nu toe goed uitgedaan.
 - De decentralisatie van 'losliggende' regionale lijnen wordt positief beoordeeld, met name door de toegenomen focus op de potentie van deze lijnen als ruggengraat van regionale overnetwerken in plaats van als uitlopers van een landelijk net. Regionale overheden hebben nieuwe treinen en hogere frequenties als input bij de aanbestedingen geëist. Dit heeft geleid tot een verbetering van de klantperceptie terwijl marktwerking andere aanstuuringsmodellen meebracht, wat die eisen financieel haalbaarder hebben gemaakt.
 - De decentralisatie van meer regionale treindiensten op samenloopbaanvakken zou leiden tot toenemend complexe coördinatievraagstukken (in dienstregeling en tarieven) om voor de klant moeilijk uit te leggen tariefverschillen en onbedoelde concurrentie op het spoor te voorkomen. Anders dan in andere landen is het Nederlandse ov-aanstuuringsregime (WP2000) hier niet op toegerust.
 - Het aanbesteden van het hoofdrailnet, in z'n geheel of in delen, zou een nog complexere en riskante aangelegenheid zijn. Het zou een forse verlegging van de lange termijn regierol van NS naar de rijksoverheid vereisen, met een overeenkomstige aanvullende bemensing om de benodigde kennis in vraagplanning en spoorinnovatie voor de langere termijn te borgen. Dit staat ook haaks op de tot nu toe ingeslagen weg.
- Coördinatie met de infrastructuur dient meer aandacht te krijgen bij aanbestede lijnen.
 - Het gaat hier vooral om het realiseren van mogelijkheden voor, en prikkels tot, het fine-tunen van de configuratie van de infrastructuur met de infrastructuurbehoefte op basis van de dienstregeling die men de klant wenst aan te bieden. Kleine aanpassingen die relatief weinig kosten maar veel impact kunnen hebben op de capaciteit van het systeem, en dus ook de totale kosten en prestaties, moeten centraler komen te staan en vooral sneller tot stand kunnen komen.
 - Aanbestedingen van regionale concessies waar de vervoerder meer verantwoordelijkheid krijgt voor de infrastructuur (verticaal geïntegreerde concessies) zouden ook nader moeten worden bekeken (zie in dit verband de successen van de –niet-aanbestede– Hofpleinlijn).

- Het vraagstuk van de coördinatie tussen het beheer van de spoorinfrastructuur en de treinexploitatie dient ook meer aandacht te krijgen op het hoofdrailnet.
 - Groot-Brittannië is het verst gegaan en is het meest ervaren in splitsen en aanbesteden van spoorwegen. Ondanks forse reizigersgroei, is de resulterende kostenefficiëntie minder rooskleurig. Diepgaande analyses hebben de Britse overheid er dan ook toe geleid nu te kiezen (beleidsdocument van november 2017) voor een koers waarbij het oplossen van het gebrek aan afstemming tussen infrabeheerder en treinexploitant centraal staat: *“Ending the operational divide between track and train companies is a key feature of this new approach”*, met allianties tussen vervoerder en infrabeheerder met *“one-team working”* (één gezamenlijk managementteam en winst-en-verliesrekening).
 - Eerder onderzoek naar verticale splitsing in het spoor had overigens ook laten zien dat splitsing bij druk bereiden netwerken kostenverhogend kan werken. En ervaringen in Groot-Brittannië en Denemarken hebben geleerd dat aanbestedingen zich moeilijk verhouden met complexe bedieningspatronen bij krappe capaciteit, of met periodes met forse aanpassingen aan de infrastructuur.
 - Gelet hierop, en de geplande invoering van ERTMS, ligt het in Nederland meer voor de hand om de zaken dichter bij elkaar te brengen dan ze verder op te knippen. Het huidige gezamenlijke programma “Beter en Meer” van NS en ProRail is hier (ook in internationaal perspectief) al een zeer goed voorbeeld van.
- Overigens
 - Eerder onderzoek naar buitenlandse ervaringen qua overheidssturing heeft laten zien dat het succes van een spoorsector niet allen te relateren is aan het marktordeningsregime, maar ook afhankelijk is van heldere beleidsdoelstellingen, consensus en sectorcultuur, houding van de partijen, lokale omstandigheden, geschiedenis, kwaliteit van de regelgeving, maar ook de omvang van de publieke middelen.
 - Wat dat laatste betreft, de echte vraagstukken liggen op dit moment waarschijnlijk veel meer op het vlak van de toekomstige investeringsbehoeften, met name in de Randstad gelet op de verwachte groei van de vraag (zie ook het rapport ‘Kiezen voor een goed spoor’) dan strikt genomen op het vlak van de ordening.