Delft University of Technology

Drie scenario's voor de toekomst op de rails

van Wee, Bert; Janssen, Marten

Publication date
2019

Document Version
Final published version

Published in
Economisch Statistische Berichten

Citation (APA)
van Wee, B., & Janssen, M. (2019). Drie scenario's voor de toekomst op de rails. *Economisch Statistische Berichten*, *104*(4778S), 6-9.

Important note
To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy
Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

This work is downloaded from Delft University of Technology.
For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' – Taverne project

https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.

Drie scenario's voor de toekomst op de rails

De komende tijd staat de organisatievraag van het spoorvervoer op de agenda. De politiek zal daarbij verschillende maatschappelijke belangen willen borgen. Een verkenning van de mogelijkheden voor het Nederlandse spoor aan de hand van drie scenario's.

IN HET KORT

- Decentralisatie belemmert het realiseren van netwerkeffecten en schaalvoordelen, maar maakt wel meer maatwerk mogelijk.
- Samenvoegen van vervoer en infrastructuurbeheer kent voordelen, maar is een flinke ingreep zeker nu ProRail een ZBO wordt.
- Aantrekkelijker en efficiënter vervoer is met de huidige ordening mogelijk via technologische en niet-technologische innovaties.

MAARTEN JANSSEN
Hoogleraar aan de Universität Wien

BERT VAN WEE
Hoogleraar aan de TU Delft

Maarten Janssen en Bert van Wee hebben dit dossier samen met de ESB-redactie vormgegeven

De vervoerssector in Nederland staat voor de uitdaging om een steeds dichterbevolkt land overal bereikbaar te houden en om tegelijkertijd bij te dragen aan de verduurzaming. Dat kan niet zonder het spoor. Die conclusie trekken 25 vervoersorganisaties, die de laatste maanden in de Mobiliteitsalliantie hebben overlegd. Het lijkt duidelijk dat personenvervoer via het spoor (trein, tram en metro) een grote rol zal moeten spelen om het hoofd te bieden aan de mobiliteitsvraag (Mobiliteitsalliantie, 2019) – zie hiervoor de bijdrage van George Gelauff in dit *ESB*-dossier.

Bij die mobiliteitsvraag is het cruciaal om nieuwe technologische mogelijkheden in te zetten om het spoorvervoer aantrekkelijker en efficiënter te maken, en om het beter te laten aansluiten bij de vervoersmogelijkheden van en naar stations. Te denken valt hierbij aan nieuwe vormen van het beprijzen van vervoer – zie hierover de bijdrage van Erik Verhoef, maar ook aan concepten als *Mobility-as-a-Service* (MaaS), waarover Geertje Hegeman et al. schrijven.

Verder spelen daarbij ook bestuurlijke en organisatorische keuzes en processen een belangrijke rol. Zo staat de komende tijd de organisatievraag van het spoorvervoer op de agenda. Met het Vierde Spoorwegpakket uit 2016 vraagt de Europese Commissie lidstaten om te onderzoeken of zij meer concurrentie in de spoorsector kunnen organiseren – en zo ja, hoe. De bijdrage van Didier van de Velde over de nationale uitwerking van Europese regelgeving verduidelijkt dat landen redelijk wat vrijheid hebben om eigen keuzes te maken in de manier waarop het spoor wordt georganiseerd.

Voor Nederland gaat het daarbij om de vraag of er meer regionale lijnen aanbesteed zouden moeten worden, en of de concessie van het hoofdrailnet (HRN) aan de NS na 2024 verlengd moet worden. De ordening van het spoor bepaalt mede of het spoor kan bijdragen om een steeds dichterbevolkt land bereikbaar te houden

In dit artikel richten wij ons op de keuzes voor de sectororganisatie, of meer economisch gezegd op het marktordeningsvraagstuk. Wij presenteren daartoe drie scenario's die verschillen in de rol die het Rijk en de regionale overheden vervullen. Deze scenario's zijn losjes gebaseerd op de scenario's uit het rapport *Kiezen voor een goed spoor* van ABDTOPConsult (2017). Van ieder scenario bespreken we vervolgens hoe dit uit zal pakken op de finale doelen – bereikbaarheid, duurzaamheid, veiligheid en kosteneffectiviteit – die het spoorvervoer nastreeft.

De drie scenario's

Wij werken hier de drie scenario's verder uit die alledrie kunnen worden uitgevoerd op een wijze die consistent is met de Europese regelgeving. De drie scenario's zijn:

1. Verbetermogelijkheden binnen de huidige contouren, waarbij het HRN in min of meer zijn huidige vorm blijft bestaan en onderhands wordt gegund aan NS;
2. Een veel verdergaande vorm van decentralisatie, waarbij het HRN in omvang sterk wordt beperkt of in zijn geheel wordt opgeknipt, en waarbij er veel meer gebruikgemaakt wordt van aanbesteden als instrument.

3. Verticale integratie oftewel het opheffen van de verticale splitsing tussen de spoorvervoerders en de infrastructuurbeheerder.

Scenario's 1 en 2 verschillen vooral in de mate van decentralisatie, scenario's 1 en 3 in de vraag of het vervoersbedrijf en de infrastructuurbeheer al dan niet gesplitst zijn. Strikt genomen is de combinatie van meer decentralisatie en het opheffen van verticale splitsing ook mogelijk. De lezer kan zelf een beeld vormen van de (on)wenselijkheid hiervan door de bespreking van de verschillende scenario's te combineren.

Beoordeling op intermediaire factoren

We rangschikken deze scenario's eerst op drie intermediaire factoren, waarbij de mate van regievoering een belangrijke rol speelt, en vervolgens op de uiteindelijke doelen.

Tabel 1 vat de effecten op de intermediaire factoren samen. Als intermediaire factoren kiezen we voor netwerkeffecten, mate van innovatie, en mate van integratie tussen station en stad. De eerste twee factoren worden veel genoemd in de literatuur over marktordeningsvraagstukken op het gebied van transportinfrastructuur in het algemeen, en spoor in het bijzonder. De derde factor wordt minder vaak genoemd, maar komt prominent aan bod in de bijdrage van Coen Teulings in dit dossier.

Netwerkeffecten

Vanwege het belang van aansluitingen zijn netwerkeffecten zeker op het Nederlandse spoor van groot belang. Als dat niet goed loopt, heeft de reiziger een slechter product en worden alle treindiensten minder aantrekkelijk. Het gaat daarbij niet alleen om de fysieke aansluiting, het daadwerkelijke overstappen, maar ook bijvoorbeeld om prijsbeleid.

Vanuit een netwerkperspectief brengt verdere decentralisatie grote risico's met zich mee, omdat vervoerders na decentralisatie geneigd zullen zijn zich te richten op het optimaliseren van hun eigen deel van het netwerk, en zich niet of minder verantwoordelijk zullen voelen om de coördinatie te bewerkstelligen tussen delen van het netwerk. Dit blijkt zowel uit de analyse van Eric van Damme, die de spoorsector in de bredere context van netwerksectoren plaatst, als uit de analyse van Maarten Janssen, die zich concentreert op de gevolgen van een verdere opsplitsing van het HRN.

De markt zal niet vanzelf tot een optimale afstemming van beslissingen komen. Alleen als de taken die coördinatie vereisen (zoals de dienstregeling of het prijsbeleid) overgedragen worden aan een centrale organisatie die zelf geen vervoerstaken op zich neemt, kunnen de negatieve effecten van decentralisatie op het netwerk meevallen. De huidige structuur – waarbij alleen losse lijnen in handen kunnen zijn van andere vervoerders dan de vervoerder op het HRN – biedt betere mogelijkheden om tot een optimale afstemming van de verschillende deelbelangen te komen. Aangezien de opheffing van de verticale splitsing weinig invloed heeft op de netwerkeffecten, levert dit scenario dezelfde mogelijkheden op als de huidige situatie.

Integratie van stations in de stad

De verbinding die steden met elkaar hebben over het spoor loopt via de stations. Deze vervoersknooppunten zijn van groot belang en op deze centrale plek komen er veel activiteiten samen. Juist vanwege de goede bereikbaarheid is het voor bedrijven en overheidsinstanties

Effecten van de scenario's op de intermediaire factoren TABEL 1

Intermediaire factoren	Verbeteringen binnen huidige contouren	Sterke decentralisatie	Opheffen verticale splitsing
Netwerkeffecten	Meer kansen voor betere afstemming	Meer risico's, zeker bij verder opknippen	Weinig invloed
Integratie stations in de stad	Meer kansen / mogelijkheden	Komt vermoedelijk minder goed van de grond	Weinig invloed
Innovatie	Indien er schaalvoordelen zijn. Dit kan, indien ter sprake gekomen, eventueel in onderhandelingen meegenomen worden.	Deels, vooral om kansen van winnen concessie te vergroten, en kosten te verlagen	Minder kans op innovatie vanwege beperkt aantal bedrijven dat kan inschrijven. Meer kans op innovaties op raakvlak infrastructuur en treinen.

ESB

optimaal om zich dicht bij stations te vestigen, en de grond nabij stations is dan ook vaak duurder dan elders.

Coen Teulings ziet in deze wetmatigheid kansen om investeringen in spoorvervoer en stationsgebouwen mogelijk te maken. In zijn bijdrage stelt hij dat cofinanciering van de bedrijven in en om de stationslocatie bij investeringen redelijk is, omdat zij als geen ander daar ook van profiteren. Als één vervoerder over langere tijd de centrale stations langs het HRN ontwikkelt en exploiteert, komt deze cofinanciering waarschijnlijk het beste van de grond. Overigens geldt dit argument niet, of in mindere mate, voor kleinere stations langs lijnen die nu al aanbesteed worden. Die hebben in mindere mate een knooppuntfunctie.

Sterkere decentralisatie maakt het minder eenvoudig om de noodzakelijke investeringen te organiseren in spoor en stations, omdat er meer partijen bij betrokken zijn. Ook hier geldt dus dat verdere decentralisatie van het HRN minder optimaal is.

Innovatie

Bij de prikkels om te innoveren is het beeld veel diffuser. Bij verdere decentralisatie kunnen nieuwe ideeën in een aanbestedingstraject beoordeeld worden, en zo kan concurrentie innovatie bevorderen. Wel is er bij decentralisatie zorg over de schaal. Sommige innovaties vergen een dusdanig grote schaal dat dit niet of veel moeilijker gerealiseerd kan worden door de kleinere partijen die er na het opknippen van het HRN zullen zijn. Te denken valt hierbij aan het windmolenpark dat de energie voor het HRN verzorgt. Ook bestaat bij een normale concessieperiode van tien jaar het nadeel dat de terugverdientijd van investeringen veel langer kan zijn dan die periode.

Het opnieuw invoeren van verticale integratie heeft ook een ambigu effect op de prikkels tot innoveren. Indien infrastructuur en exploitatie als één geheel aanbesteed zou worden, zijn er vanwege de extra eisen waaraan marktpartijen moeten voldoen (niet alleen de verantwoordelijkheid voor de infrastructuur maar bovendien voor de exploitatie, de dienstregeling, onderhoud van materieel en dergelijke) waarschijnlijk minder partijen die bij een dergelijke aanbesteding in aanmerking komen. Dit verlaagt de concurrentiedruk om met innovatieve ideeën te komen. Aan de andere kant zijn er meer mogelijkheden om infrastructuur en rijdend materieel beter op elkaar af te stemmen (zie het artikel over verticale splitsing van Didier van de Velde).

Effect op uiteindelijke doelen

Via de intermediaire factoren komen wij in deze scenario's tot de volgende inschatting van effecten op de uiteindelijke doelen, zie ook tabel 2.

Bereikbaarheid

Goede bereikbaarheid is belangrijk en kent diverse aspecten. Ten eerste het logistieke aspect: snel grote groepen mensen naar hun plaats van bestemming brengen, en ten tweede sociale aspecten als betaalbaarheid en toegankelijkheid. Als er snel veel mensen vervoerd moeten worden, spelen netwerkeffecten een grote rol, en dus passen daar de huidige contouren beter dan verdere decentralisatie. Binnen de huidige contouren zijn de coördinatieproblemen kleiner.

Effecten van de scenario's op de uiteindelijke doelen TABEL 2

Intermediaire factoren	Verbeteringen binnen huidige contouren	Sterke decentralisatie	Opheffen verticale splitsing
Bereikbaarheid	Betere kansen door beter netwerk / meer coördinatie	Risicovoller, maar meer kansen voor regionaal maatwerk	Mogelijk sneller opheffen storingen
Duurzaamheid	Betere kansen vanwege schaalvoordelen en mogelijk hoger aandeel spoor in modal split	Concurrentie kan tot innovatie leiden, maar slechts beperkte schaalvoordelen	Weinig invloed
Veiligheid	Speelt geen hoofdrol	Speelt geen hoofdrol	Risicovoller, in geval van tijdelijk contract
Kosteneffectiviteit	Betere kansen door systeemoptimalisatie. Kosten kunnen gedrukt worden met sterkere onderhandelingspositie.	Aanbesteding leidt tot concurrerende biedingen. Minder systeemoptimalisatie.	Mogelijkheden voor meer optimalisatie, maar mogelijke aansturingsproblemen

ESB

Verdergaande decentralisatie biedt echter wel meer kansen voor regionaal maatwerk, en voor het experimenteren met vervoerdiensten gericht op de sociale functie van vervoer. De sociale functie van het railvervoer verschilt tussen de regio's. De specifieke wensen van regio's ten aanzien van de sociale aspecten kunnen daarom het best uitgewerkt worden in regionale concessies.

Het opheffen van de verticale splitsing zal ten opzichte van de huidige situatie naar verwachting weinig effect hebben op de bereikbaarheid. Mogelijkerwijs kunnen verstoringen sneller worden verholpen vanwege een betere afstemming van infrastructuur en vervoer, al hebben zich daar in het kader van het programma Beter en Meer ook al veel verbeteringen voorgedaan, zie voor een bespreking hiervan de bijdrages van Wijnand Veeneman over governance en Didier van de Velde over verticale integratie.

Duurzaamheid

Spoorvervoer is een van de meest duurzame transportwijzen, en een mobiliteitsbeleid dat inzet op duurzaamheid kan dan ook niet om het spoor heen. Op het spoor zelf is deze duurzaamheidsambitie het beste vorm te geven door in te zetten op een betere benutting van het huidige netwerk; zo komen schaalvoordelen het beste tot hun recht. Verbeteringen binnen de huidige context lijken meer geschikt om deze schaalvoordelen te realiseren, dan vergaande decentralisatie. Daar staat tegenover dat ook ten aanzien van duurzame oplossingen de concurrentie die met een verdere decentralisatie gepaard gaat, zou kunnen resulteren in innoverende ideeën. Omdat de verticale integratie er niet voor zorgt dat mensen de trein kiezen in plaats van de auto, heeft dat nauwelijks effect op de duurzaamheid. Zie voor duurzaamheid de bijdrage van Huib van Essen en Lisanne van Wijngaarden en die van Carola Wijdoogen.

Veiligheid

Ten aanzien van veiligheid kunnen we relatief kort zijn: de rol van de marktordening is vrij beperkt. Veiligheid hangt voor een groot deel af van het gedrag van de infrastructuurbeheerder, al speelt het samenspel tussen de vervoerders en de infrabeheerder ook een rol. Denk daarbij aan spoorveiligheidssysteem ERTMS en het vervoer gevaarlijke stoffen. Verdergaande integratie kan dit samenspel bevorderen, al is een van de gevaren van een mogelijk herinvoering van verticale integratie dat wanneer dit gepaard gaat met tijdelijke contracten, de gecontracteerde partij tegen het einde van het contract er minder belang bij kan hebben om de infrastructuur goed te onderhouden (Van Buiren en Smits, 2016).

Kosteneffectiviteit

Kosteneffectiviteit is het laatste, belangrijke uiteindelijke doel. Vaak wordt er gedacht dat aanbesteden leidt tot kostenefficiëntie omdat het de concurrentie aanwakkert. In zijn bijdrage laat Arnoud Mouwen echter zien dat er in de literatuur weinig bewijs is voor deze stelling. Het omgekeerde kan echter ook niet beweerd worden.

Het huidige systeem biedt een gunstigere kostenbatenverhouding dan verdergaande decentralisatie – mede vanwege het feit dat gegeven de randvoorwaarden van prijsregulering door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en capaciteitsverdeling door ProRail één vervoerder op het HRN de dienstregeling en het prijsbeleid bepaalt. Dit systeem zou verder verbeterd kunnen worden indien de Rijksoverheid een sterkere onderhandelingspositie inneemt bij de onderhandse gunning. Verticale integratie geeft ook meer mogelijkheden voor verdere kostenoptimalisatie. Een dergelijke, grote organisatie is echter mogelijk ook moeilijker aan te sturen, waardoor die efficiëntieverbeteringen wellicht niet gerealiseerd worden.

Conclusie

Verdergaande decentralisatie kent duidelijke risico's en de reiziger is er vermoedelijk niet beter mee af. Paradoxaal genoeg vraagt verdergaande decentralisatie juist om een strakke centrale regie, terwijl die regie in de huidige situatie verankerd is omdat het HRN in één hand ligt.

Verticale integratie van infrastructuur en vervoer zou daarentegen een aantal problemen kunnen verhelpen die in het grensgebied tussen infrastructuur en vervoer liggen, maar kent ook nadelen en risico's. Een groot nadeel is dat het zal leiden tot een zeer grote organisatie die waarschijnlijk moeilijk aan te sturen is. Met de nieuwe status van ProRail, als een zelfstandig bestuursorgaan, ligt een dergelijke aanpassing nu ook minder voor de hand.

Literatuur

ABDTOPConsult (2017) *Kiezen voor een goed spoor: scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024*. Rapport voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Mobiliteitsalliantie (2019) *Deltaplaan 2030: hoog tijd voor mobiliteit*. Te vinden op mobiliteitsalliantie.nl.

Van Buiren, K. en T. Smits (2016) Kwaliteit aanbesteed ov daalt gedurende de concessieperiode. *ESB* 102(4745): 45-47.