

Orderingskeuze bij concessie hoofdrailnet nodig

M.D.L.Veraart*

Samenvatting

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft haar handen vol aan het spoor. Na de ingrepen naar aanleiding van de winterperikelen moet zij nu besluiten nemen over het verlenen van vervoersconcessies. Om de reizigersbelangen centraal te stellen is consistentie in de ordening van taken nodig. Zonder heldere keuzes daarin kunnen er conflicterende beslissingen worden genomen, waardoor uiteindelijk de robuustheid en efficiency van het spoorstelsel wordt aangetast. De auteur zet de voor- en nadelen van het monopolie-model en het concurrentie-model tegenover elkaar. De conclusie is dat in de Nederlandse spoorsector het monopolie-model de voorkeur heeft. Voorstellen van de minister dreigen echter een andere richting in te slaan.

Trefwoorden: privatisering, marktwerking, spoorwegen

1 Inleiding

Zullen we in 2015 nog de gele treinen van de NS op het spoor zien? Eind 2014 loopt namelijk het contract met de NS af voor het rijden van intercity's en stoptreinen op het hoofdrailnet. Het vervoerscontract van het rijk met de NS is gebaseerd op de Concessiewet die in 2004 van kracht is geworden. De huidige vervoersconcessie is onderhands gegund voor de periode 2004-2014. Het rijk staat voor de beslissing om de concessie voor het hoofdrailnet opnieuw onderhands te gunnen aan de NS. Het kabinet Balkenende IV had onder druk van de Tweede Kamer hiertoe al besloten, maar dit dossier is na de val van het kabinet als controversieel aangemerkt.

Ook de concessie voor de HSL-Zuid staat ter discussie. Deze verloopt pas in 2024, maar steeds duidelijker is dat tussentijdse aanpassing nodig is. De exploitatiemaatschappij HSA, een joint-venture van NS en KLM, is nu zwaar verlieslatend.

Nu de besluitvorming aanstaande is roert de concurrentie van de NS zich. De regionale spoorvervoerders - verenigd in de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) - zijn in het gat gesprongen dat is ontstaan door de kabinetswisseling en hebben een alternatief plan gelanceerd (FMN, 2011). De kern van 'Het Nieuwe Spoorplan' is om de exploitatie van stoptreinen los te koppelen van intercity's en deze apart te gunnen in de vorm van regionetten, te beginnen buiten de Randstad. De NS is tegen verkleining van het hoofdrailnet. Ook in het HSL-dossier laten de concurrenten van de NS zich horen. De verliezers van destijds dreigen met juridische stappen als de concessievoorwaarden voor de HSL alsnog worden aangepast. Dit zijn voor een belangrijk deel dezelfde spelers als in het regionale vervoer. Streekvervoerder Arriva is in handen van Deutsche Bahn, terwijl Connexxion een dochter is van het Franse Veolia. Grote jongens allebei. De NS en de regionale vervoerders presenteren met verve de eigen oplossingen. De politiek zal een keuze moeten maken. Dit vraagt om een zorgvuldige weging van de consequenties van de verschillende opties. Het spoor is immers een complex systeem, waarbij besluiten op termijn vergaande en soms onverwachte gevolgen kunnen hebben. In het huidige debat over de concessieverlening wordt nauwelijks stilgestaan bij de betekenis van een consistente ordening bij de concessieverlening. Dit artikel wil deze leemte opvullen.

2 Voorstel minister

Na lang wikken en wegen heeft de minister op 18 november 2011 haar beleidsvoornemen gepresenteerd (I&M, 2011 b). Het beleidsvoornemen omvat drie onderdelen: de aanpassing van de concessie voor de HSL-Zuid, de gunning van de concessie voor het hoofdrailnet, en de decentralisatie van stoptreinen. De minister stelt voor om de vervoersconcessie voor de HSL vanaf 2015 te integreren met de concessie voor het hoofdrailnet. De geïntegreerde concessie zal voor de periode 2015-2024 onderhands worden gegund aan de NS. De concessieprijs voor de HSL gaat fors omlaag (- 65 miljoen euro per jaar), de concessieprijs voor het hoofdrailnet gaat aanzienlijk omhoog (+ 50 miljoen euro per jaar).

Wat betreft de decentralisatie van stoptreinen stelt de minister voor om te starten met de aanbesteding van vijf lijnen.¹ In een midterm review zal worden bezien of nog meer stoptreinen kunnen worden aanbesteed.

De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2012 een beslissing nemen. In de besluitvorming kan het nog alle kanten op. De gegroeide consensus onder het vorige kabinet is verdwenen. Slepende problemen en de ellende in de laatste twee winters hebben voor een kanteling van het imago van ProRail en de NS gezorgd. Daarnaast spelen de labiele politieke verhoudingen de sector parten. De spoorsector is meer dan ooit een dankbaar object voor emotiepolitiek. Dit vergroot het risico dat er ondoordachte besluiten worden genomen.

3 Reizigersbelang uitgangspunt bij gunning concessie

Minister Schultz van Haegen hanteert sinds haar aantreden consequent het reizigersbelang als ijkpunt (I&M, 2011 a). De nadruk van haar beleid ligt in de afgelopen periode op het verminderen van het ongemak voor reizigers. Ongetwijfeld komt dit terug bij de uitwerking van de nieuwe concessievoorwaarden. Reizigersgemak leent zich goed voor vertaling in operationele criteria, zoals reistijd, frequentie, overstappen, zitcapaciteit, betaalbaarheid, informatievoorziening, punctualiteit, hersteltijden e.d.

Het reizigersbelang gaat echter verder dan alleen het reizigersgemak. Reizigers hebben ook belang bij een hoogwaardig OV-aanbod, waarbij dekking, (sociale) veiligheid, frequentie en snelheid sleutelbegrippen zijn. Deze aspecten laten zich ook goed vertalen in prestatiecriteria die uiteindelijk zijn beslag krijgen in onder meer de dienstregeling. Ook deze prestatiecriteria kunnen worden vastgelegd in de nieuwe concessievoorwaarden.

De derde component van het reizigersbelang is een robuust en samenhangend spoorstelsel, niet alleen in technische, maar ook in organisatorische zin. Organisatorische samenhang en robuustheid vragen om een consistent ordeningsmodel. Denk daarbij aan afspraken over tarieven, informatievoorziening, dienstregelingen, capaciteitstoedeling, herstel van en opvang bij verstoringen, toegankelijkheid van stations, afstemming van investeringen tussen infrastructuur en treinmaterieel, en dergelijke. Verkeerde beslissingen in de ordening zullen tot welvaartsverlies leiden door sub-optimalisatie van investeringen, een lagere benutting van de infrastructuur, een grotere kwetsbaarheid in de logistiek en een lagere efficiency. Daarmee worden uiteindelijk ook de directe belangen van de reizigers geraakt.

¹ De lijnen Roermond-Maastricht en Sittard-Heerlen worden direct aanbesteed. Eindhoven-Weert, Zwolle-Groningen en Apeldoorn-Enschede volgen indien aan de randvoorwaarden kan worden voldaan.

4 Keuze in ordening is een trade-off²

De beoordeling van de ordening kan worden gefaciliteerd door twee referentiemodellen te hanteren: het model van de publieke monopolist enerzijds en het concurrentiemodel anderzijds. Het is uiteindelijk aan de beleidsmakers om te bepalen welk ordeningsmodel dominant moet worden. Bij voorkeur is dit geen ideologische keuze, maar een nuchtere weging van verwachte effecten en mogelijke risico's. In essentie gaat het om een 'trade-off' tussen enerzijds synergie en schaal (de verwachte voordelen bij een monopolie) en anderzijds transparantie en concurrentieprikkels als pro's van het concurrentiemodel.

Bij de beoordeling van deze trade-off moet rekenschap worden gegeven van de structuurkenmerken van de spoorsector. Spoorssystemen zijn netwerken met een beperkte capaciteit, waarin logistieke processen van beheer en exploitatie sterk afhankelijk van elkaar zijn. Verder spelen schaalvoordelen in infrabeheer en exploitatie een grote rol en zorgen verzonken kosten ervoor dat de toetredingsbarrières in de sector zeer hoog zijn.

De potentiële kracht van het model met een publieke monopolist is dat de coördinatiekosten laag zijn en schaalvoordelen optimaal kunnen worden benut. Het risico in dit model zit in de aansturing van de monopolist, het is altijd lastig om als minister greep te krijgen op het management van een monopolie. De inrichting van de governance is dan ook een kritische succesvoorwaarde bij het monopolie.

Het marktmodel is op dit punt sterker: concurrentie genereert informatie, waarmee de opdrachtgever meer greep kan krijgen op de 'operators'. Concurrentie prikkelt de 'operators' tot meer doelmatigheid en kostenbesparende innovaties.

De voorwaarde voor een goed functioneren van het marktmodel is dat de verschillende functies organisatorisch en juridisch goed gescheiden moeten worden, want alleen dan is er sprake van gelijke kansen tussen concurrerende treinoperators (level playing field) en kan concurrentie zijn werk doen.

De vraag is hoe de trade-off uitvalt in de Nederlandse spoorsector. Nederland heeft een dicht en druk bereiden netwerk met een grote samenhang en afhankelijkheid in de exploitatie van lijnen. Daarom is de dienstregeling complex. Onderzoek laat zien dat delen van de bestaande infrastructuur in ons land nog ruimte biedt voor verdere intensivering, maar door de drukte is het netwerk kwetsbaar voor verstoringen. In deze context zijn schaal en synergie dominante structuurkenmerken. Dat wijst op potentieel grote voordelen van een monopolie. Liefst verticaal geïntegreerd, omdat daarmee de transactiekosten tussen infrabeheer en exploitatie laag blijven. Invoering van de concurrentie op het hoofdrailnet daarentegen vraagt om verdergaande scheiding van functies waarmee de transactiekosten toenemen alsmede het risico van grotere congestie op het netwerk. De vraag is of de kosten die dit met zich meebrengt opwegen tegen extra revenuen van meer concurrentie op het spoor.

De weging zal per land verschillend uitpakken. Wij hebben in Nederland een druk en fijnmazig netwerk, waarbij optimalisatie van schaarse capaciteit en coördinatiekosten zwaar wegen. In een dunbevolkt land met veel solitaire lijnen spelen optimalisatie van schaarse capaciteit en coördinatiekosten veel minder zwaar en zal de balans sneller doorslaan richting marktwerking. Dit geeft aan dat opgepast moet worden met

² Ontleend aan hoofdstukken 4 en 5 van de dissertatie van de auteur (Veraart, 2007)

ideologische voorkeuren als het gaat om de ordening van het spoor. Om te komen tot een zakelijke weging in de trade-off is een verdere objectivering van de bepalende variabelen noodzakelijk.

5 Risico van conflicterende besluiten

De vraag is hoe deze trade-off uitvalt in de Nederlandse spoorsector. Het Nederlandse spoor had tot halverwege de jaren negentig een model met een publieke verticaal geïntegreerde monopolist. Om experimenten met concurrentie op het spoor mogelijk te maken is vervolgens gekozen om de verticale integratie ongedaan te maken door het volledig afsplitsen van infrabeheer en capaciteitsmanagement, nu ondergebracht in ProRail. Tevens is aan de randen van het Hoofdrailnet gekozen voor afzonderlijk aanbesteden van regionale lijnen. Daarnaast zijn de exploitatie en beheer van de HSL-Zuid apart aanbesteed. Bij elkaar is een hybride model ontstaan met twee dominante partijen, NS en ProRail. ProRail is een echte monopolist, de NS een zeer dominante vervoerder met ruim 90% marktaandeel in het personenvervoer. Aan de rand van het Hoofdrailnet is er concurrentie door aanbesteding van de regionale spoorlijnen waar behalve de NS ook andere vervoerders op kunnen inschrijven. De ervaring leert dat de combinatie van de regionale spoorlijnen met het regionale busvervoer aanzienlijke synergievoordelen op kunnen leveren.³ Het huidige hybride model maakt het lastig om consequenties van besluiten goed te kunnen beoordelen. Neem bijvoorbeeld de besluiten van de minister als gevolg van de winterperikelen begin 2011 (I&M, 2011a). Een concrete maatregel is om de informatiefunctie voor reizigers in zijn geheel onder te brengen bij de NS. In de logistieke aansturing wordt de samenwerking tussen de NS en ProRail geïntensiveerd te beginnen door de sturingsfuncties bij infrabeheer en exploitatie onder één gezamenlijk sturingscentrum te plaatsen, de zogenaamde OCCR's.⁴ Doel is om de coördinatie en afstemming te vereenvoudigen. Als blijkt dat deze maatregelen onvoldoende soelaas bieden, sluit de minister verdergaande stappen niet uit. Deze maatregelen passen in het model van de publieke monopolist; er wordt immers gekozen voor integratie van functies bij de dominante partijen. Het gevolg is dat toetredende partijen een mogelijk concurrentienadeel hebben, het speelveld wordt ongelijker.

Invoering van de voorstellen van de FMN om de stoptreinen onder te brengen in aparte regionetten impliceert echter een ontwikkeling naar de andere kant richting het concurrentiemodel. De door FMN ingehuurde onderzoekers van SEOR/ECRI (2011) geven daarom in hun rapport aan dat bij meerdere aanbieders op het spoor een verdergaande afsplitsing van functies bij de NS nodig is. Zij noemen niet alleen het apart zetten van de informatievoorziening en stationsbeheer, maar vinden dat op termijn ook het materieel, personeel en het vastgoed van de NS apart moet worden gezet. Deze redenering past bij het concurrentiemodel. Het zijn logische consequenties van verdergaande concurrentie

³ De aanbesteding van regionale spoorlijnen worden gedecentraliseerd. Dit betekent dat niet het ministerie maar provincies of stadsregio's als vervoersautoriteit deze concessies aanbesteden. Soms worden trein- en busvervoer geïntegreerd aanbesteed, soms separaat.

⁴ OCCR staat Operationeel Controle Centrum Rail. Dit is een gemeenschappelijke meld- en regelkamer waarin ProRail, vervoerders en onderhoudsbedrijven hun mensen hebben zitten ten einde bij calamiteiten sneller acties af te kunnen stemmen. Er bestaat nu alleen een landelijk centrum. Als gevolg van de besluiten van de minister komen er nu ook regionale centra.

in het spoor, maar lijkt strijdig met de eerder genoemde maatregelen gericht op verbetering van de samenwerking de gedeeltelijke integratie van functies.⁵

Het risico van strijdige besluitvorming is evident: de coördinatie wordt niet verbeterd, maar juist verslechterd met alle consequenties van dien voor de reiziger. In dit verband is het nuttig om ook nog eens te wijzen naar een studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2008. De WRR heeft daarin gewezen op de gevolgen van het verlies aan coördinatie door het opsplitsen van taken en verantwoordelijkheden binnen infrastructuur gebonden sectoren, waardoor de langetermijn-investeringen in het gedrang komen.

Besluiten die de ordening van de spoorsector raken dienen expliciet op de consequenties en de consistentie te worden beoordeeld. Een besluit van de minister over de concessies kan niet zonder een visie op welke richting het op moet met ordening van de sector.

6 Voorwaarden voor het concurrentiemodel

Uitgangspunten in het concurrentiemodel zijn het maximaal benutten van mogelijke efficiencyvoordelen en het minimaliseren van extra kosten door sub-optimalisatie en coördinatie. Concreet betekent dit dat wordt gekeken welke delen zonder al te veel problemen van het hoofdrailnet afgehaald kunnen worden. Uitgangspunt is 'ja, mits'. Het onderzoek naar de reikwijdte van het hoofdrailnet (Ecorys, 2011) geeft aan dat er bij vijf lijnen in het bestaande hoofdrailnet voldoende capaciteit op de spoorinfrastructuur is om meerdere vervoerders toe te laten, waarmee concurrentie op het spoor ontstaat. Het ontkoppelen van deze vijf lijnen zorgt niet voor extra overstap voor de reizigers zo leert het onderzoek. De vijf door Ecorys genoemde lijnen kunnen zonder verlies aan 'reizigers surplus' en zonder al te grote logistieke problemen worden aanbesteed.⁶ Afkoppeling van de vijf lijnen heeft alleen zin als de af te splitsen lijnen daadwerkelijk worden aanbesteed, omdat alleen dan de voordelen van concurrentie kunnen worden geïncasseerd.

Ook de aanbesteding van het verkleinde hoofdrailnet zou logischerwijs passen in het concurrentiemodel. De concessie voor de internationale lijnen via de HSL-Zuid zouden in dit model apart blijven, het nationale vervoer op het HSL-tracé zou eventueel kunnen worden gecombineerd met de concessie van het verkleinde hoofdrailnet.

Een kritische succesfactor bij aanbesteding is het hebben van voldoende serieuze aanbieders. De minister zal daarbij wegen moeten zoeken om het aantal serieuze aanbieders voor exploitatie van grotere delen van het spoor te vergroten. Dat zal in de praktijk niet gemakkelijk zijn vanwege de hoge toetredingsbarrières. Er zijn maar enkele grote 'jongens' actief op de Europese spoormarkt.⁷ Om die reden lijkt aanbesteding van een verkleind het hoofdrailnet op dit moment een stap te ver. Bij verlies van de

⁵ Vreemd genoeg wordt in het rapport van SEOR/ECRI niet ingegaan op de kosten van splitsen van functies. Opvallend is dat FMN met dit onderdeel van het rapport niets doet, waardoor het gepresenteerde plan niet volledig en consistent is.

⁶ Zie voor de vijf genoemde lijnen noot 1. Ecorys heeft nog 9 andere lijnen onderzocht. Deze komen in de ogen van de onderzoekers niet aanmerking voor loskoppeling vanwege capaciteitsproblemen of extra overstappen voor de reizigers.

⁷ In de praktijk zijn er naast de NS drie grote spelers op de Europese spoormarkt actief: Deutsche Bahn met dochterbedrijf Arriva; het Franse Veolia met Connexion als dochterbedrijf; SCNF met een participatie in Syntus (50%) via Keolis. In Deutsche Bahn en SCNF zijn de Duitse resp. Franse staat meerderheidsaandeelhouder. Alleen Veolia is een privaat bedrijf dat overigens recent de transportdivisie in de etalage heeft gezet. De NS participeert in Syntus (50%) en streekvervoerder QBuzz (49%).

concessie van het hoofdrailnet zou de NS kopje onder gaan, waardoor het aanbod nog verder wordt verkleind. Bovendien zal de overheid als aandeelhouder opdraaien voor de financiële gevolgen van de ontmanteling van de NS.

De ontwikkeling richting marktmodel vereist verder een nadere afsplitsing van functies bij de NS, vooral in de sfeer van materieel, stations en vastgoed. De opgave daarbij is om sub-optimalisatie en coördinatiekosten zoveel mogelijk te beperken. Voor de korte termijn betekent het dat de maatregelen die begin van dit jaar zijn genomen opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. Versterking van de samenwerking tussen ProRail en de NS zonder intensieve betrokkenheid van andere vervoerders past niet in dit model. Zeker vanuit mededingingsoptiek wordt daarbij op eieren gelopen.

Om het opwerpen van hinderpalen door treinoperators te bestrijden dient er een sterke toezichthouder te komen die bevoegdheden heeft die vergelijkbaar zijn met de Opta in de telecomsector. Het beschermen van reizigersbelangen zou uitdrukkelijk onderdeel van de taakopdracht dienen te zijn. De directie Regulering Energie en Vervoer heeft in vergelijking met de Opta te beperkte bevoegdheden meegekregen bij de invoering van de nieuwe spoorwegwetgeving in 2004.⁸

7 Voorwaarden voor het monopolie-model

Bij de keuze voor het monopolie-model worden de voordelen van synergie en schaal binnen het monopolie zoveel mogelijk benut. Wat betreft het hoofdrailnet geldt het adagium 'niet afsplitsen, tenzij'. Er mogen alleen regionale lijnen van het hoofdrailnet worden gehaald als aangetoond is dat de synergie met de regionale buslijnen groter is dan de 'snijverliezen' door het verkleinen van het hoofdrailnet. Op basis van het reikwijdteonderzoek zouden er maximaal vijf lijnen voor in aanmerking komen. Aanbesteding van deze lijnen ligt voor de hand mits de concurrentievoordelen groter zijn dan de snijverliezen en er sprake is van voldoende serieuze aanbieders. Deze voorwaarden zijn echter nog niet onderzocht. Er is alleen gekeken of ontkoppeling van de lijnen technisch zonder problemen kan.

De concessie voor de HSL-Zuid, zeker voor het binnenlandse vervoer wordt gecombineerd met het hoofdrailnet indien dit tot kostenvoordelen leidt door een betere benutting van de infrastructuur en het materieel (schaalvoordelen).

De huidige maatregelen gericht op verbetering van de samenwerking met ProRail kunnen in dit model worden geïntensiveerd. Indien de samenwerking tussen de NS en ProRail onvoldoende oplevert is een vorm van (her)integratie van functies de logische vervolgstap. Dit kan natuurlijk spanning opleveren met de Europese regelgeving. De oplossing dient daarvoor gezocht te worden in versterken van de positie van de NMa. Maximering van synergievoordelen betekent ook dat de samenhang tussen exploitatie, stations en vastgoed ten volle benut moeten worden zoals dat in Japan gebeurt.

Versterking van de governance-structuur is in het monopolie-model noodzakelijk. Het raamwerk van de concessie biedt voldoende aanknopingspunten voor de minister om afspraken te maken over operationele prestaties. Daarbij kan de concessieverlener meer informatie vragen over de prestaties van de verschillende lijnen in het hoofdrailnet zoals

⁸ Dit is een bewuste keuze geweest van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat. Men had na 'spoorcrisis' in 2000/2001 geen behoefte aan een lastige pottenkijker in wat de institutionele driehoek ministerie-ProRail-NS werd genoemd. Ecorys (2011) wijst erop dat in andere landen wel sprake is van een sterke vervoersautoriteit.

de NMa (2011) recent adviseerde. De Algemene Rekenkamer (2011) herhaalde in een recent rapport haar advies om de rollen van opdrachtgever, toezichthouder en aandeelhouderschap goed te scheiden binnen de rijksoverheid.

Er is ook versterking van het interne toezicht op de monopolist(en) nodig. De huidige Raden van Commissarissen van NS en ProRail lijken nu te veel een buffer te zijn voor het zittende management. Zo dient de belangenafweging op het niveau van het interne toezicht herkenbaarder te worden, vooral als het gaat om het reizigersbelang. Waarom bijvoorbeeld niet net als de ondernemingsraad een voorkeursrecht voor consumentenorganisaties bij benoeming van een commissaris in de RvC. Overwogen kan worden om een personele unie tussen de Raden van Commissarissen tussen ProRail en de NS te creëren met het oog op de gewenste samenwerking; mogelijk als eerste stap van verdere integratie.

Bij de keuze voor een monopolie-model dient de aandeelhouder ook een actieve rol te vervullen. Eén van de hoofdvragen daarbij is welke strategische ruimte de monopolist krijgt. De NS heeft internationale ambities en is als treinvervoerder onder ander actief in Engeland. De vraag is of de ontwikkeling naar een Europese speler zich goed verhoudt tot de positie van nationale vervoerder op het spoor. Nationale bescherming én internationale concurrentie wringt. Uit oogpunt van goed toezicht geniet beperking van ambities tot het nationale domein de voorkeur. Bij internationaal opererende bedrijven is het veel moeilijker om greep te krijgen op ongewenste kruissubsidiëring. Gezien de omvang van de activiteiten in Nederland en de Europese ambities van het bedrijf zijn deze risico's aanzienlijk.

Ook in het monopolie-model is versterking van de externe toezichthouder nodig om conflicten met goederenvervoerders en regionale treinoperators te beslechten. Het beschermen van consumentenbelangen hoort bij de taken van het externe toezicht, zodat de monopolist effectief tegenspel krijgt. Dit betekent dat de bevoegdheden van de NMa wat betreft de regulering van het spoor dienen te worden vergroot.

8 Beoordeling voorstel minister

De betekenis van het voorgenomen besluit van de minister kan verschillend worden uitgelegd. Het besluit kan opgevat worden als een voortzetting van de huidige hybride structuur, waarbij voor iets meer concurrentie wordt gekozen door het aanbesteden van enkele lijnen uit het huidige hoofdnet. Het besluit kan echter ook gezien worden als een, weliswaar bescheiden, eerste stap naar invoering van concurrentie op het spoor. De minister verschaft geen duidelijkheid over haar visie hierop. De vervoerders verkeren dan ook in onzekerheid. De NS is juist kritisch op dit onderdeel van het voorgenomen besluit, de regionale vervoerders reageren tot dusver zeer terughoudend, maar hadden waarschijnlijk op meer gehoopt. Stevige lobby's richting het parlement zijn in de komende periode van betrokken partijen te verwachten. Ondanks het ontbreken van een visie van de minister is de richting duidelijk. Hoe bescheiden de stap ook is, het betekent meer concurrentie op het spoor. Met het besluit worden maatregelen, gericht op het optimaliseren van de sector als geheel, bemoeilijkt of zelfs geblokkeerd. Zo zal vergroting van de concurrentie verdere spanning zetten op de samenwerking in de sector, welke nu al zeer moeizaam verloopt. Op korte termijn kunnen de eerder genomen maatregelen als gevolg van de winterperikelen onder druk komen te staan. Op langere termijn worden met de nu gekozen beleidslijn vormen van integratie van taken binnen de sector geblokkeerd. De stap die de minister nu zet met het aanbesteden van

vijf lijnen kan uiteindelijk een domino-effect tot gevolg hebben en leiden tot het verder opsplitsen van functies binnen de sector.

Zo kunnen op het oog bescheiden maatregelen leiden tot ingrijpende aanpassingen in de ordening van de sector. Vanwege het risico op een domino-effect kunnen de voorstellen van de minister niet als experimenten worden gezien. In theorie kunnen ordeningsmaatregelen worden teruggedraaid, in de praktijk blijkt dat zeer lastig te zijn. Zie bijvoorbeeld de splitsing van de NS en ProRail. Langzamerhand is iedereen het erover eens dat dit besluit schadelijk is geweest voor de sector, toch is het tot dusver voor de politiek niet mogelijk gebleken om daar op een zakelijke wijze over te kunnen spreken. Besluiten die de ordening raken dienen derhalve zeer goed overwogen genomen te worden.

9 Conclusies

Mijn betoog in deze bijdrage is dat bij de besluitvorming over de concessies niet alleen naar de reizigersbelangen in enge zin moeten worden gekeken, maar ook breder naar de ordening. Reizigersgemak, hoogwaardig OV en een consistente ordening zijn de te onderscheiden aspecten van het reizigersbelang. De keuzes die worden gemaakt moeten passen in de visie op de gewenste ordening in de spoorsector is. In schema 1 wordt de essentie van de keuzes nog eens samengevat.

Schema: Keuze in de ordening

	Monopoliemodel	Concurrentiemodel
Positief	Synergie tussen functies schaalvoordelen	Prikkels/markttucht Transparantie
Negatief	Grip op monopolist lastig Onvoldoende prikkels	Hogere transactiekosten Sub-optimalisatie systeem
Wat op te lossen?	Governance Internationale ambities	Afsplitsen functies Terugdraaien samenwerking

In de Nederlandse spoorsector zijn door de inrichting en het intensieve gebruik van de infrastructuur de voordelen van het monopoliemodel groot. Naar verwachting wegen de voordelen van concurrentieprikkels niet op tegen de kosten van het opsplitsen van functies.

De voorstellen van de minister gaan echter de andere kant op richting meer concurrentie. De vraag is of de consequenties van die stap voldoende zijn doordacht. Door de voorstellen voor het hoofdrailnet niet expliciet te toetsen op de effecten voor de ordening loopt het rijk het risico in de toekomst te worden geconfronteerd met onverwachte en ongewenste effecten in de spoorsector.

Maarten Veraart

* Adviseur bij Andersson Elffers Felix (AEF)

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, *Besteding van spoorbudgetten door ProRail*, Den Haag, 2011.
- Ecorys, Arcadis, *Onderzoek naar de reikwijdte van het hoofdrailnet en samenloop*, Rotterdam, 26 mei 2011.
- Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland, *Het Nieuwe Spoorplan*, mei 2011.
- SEOR, ECRi, *Het Nieuwe Spoorplan, Inschatting Besparingen en Analyse Organisatorische Consequenties*, Rotterdam, 2011.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), *Functioneren spoor*, Den Haag, 27 januari 2011 (a).
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), *HSA-problematiek en beleidsvoornemen Hoofdrailnet*, Den Haag, 18 november 2011(b).
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), *Marktscan Personenvervoer per spoor*, Den Haag, 14 september 2011.
- Veraart, M.D.L., *Sturing van publieke dienstverlening, Privatiseringsprocessen doorgelicht*, Van Gorcum, Assen, 2007.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). *New Perspectives on Investments in Infrastructures*, Amsterdam University Pres, Amsterdam, 2008.