

## **“Wat je in structuur splitst, zul je in het proces moeten verbinden”**

**De komende tijd staat de toekomst van het spoor hoog op de politieke agenda. Tot 2040 wordt landelijk een groei van het aantal reizigers van tien tot dertig procent verwacht op het spoor. Moeten we door met de huidige verticale splitsing? En hoe gaan we met alle partijen aan tafel de organisatie van het spoor regelen?**

Het ESB-dossier ‘De Toekomst op de Rails’ biedt inzichten in deze vragen. Op vrijdag 11 oktober werden alle inzichten die opgedaan zijn tijdens het project tijdens het slotseminar bij elkaar gebracht.

Met bijna tweehonderd aanwezigen zijn wetenschap, praktijk en beleid goed vertegenwoordigd in de Glazen Zaal in Den Haag. De slotconferentie betekent het einde van het tweejarig project. De dag geeft Marijke Roskam (BNR), de dagvoorzitter, het gevoel van een reünie. Er wordt met veel lof gesproken over het project.

Maar uiteindelijk gaat het om wat de reiziger wil. Sarah van Hugte (Redacteur ESB) heeft voorafgaand aan de conferentie het publiek daar drie vragen over gesteld. Men blijkt het grotendeels eens: “De reiziger wil vooral snel van deur tot deur reizen, en altijd op tijd zijn.” Hoewel duurzaamheid een grote rol speelt in de maatschappij, blijkt dit bij het reizen op het spoor niet de prioriteit te hebben. Dit zou kunnen zijn omdat het spoor al een relatief duurzaam alternatief is voor een reis binnen Nederland.

### **Wettelijke mogelijkheden**

Het Vierde Europese Spoorwegpakket bestaat uit richtlijnen die meer concurrentie op het spoor zien als de oplossing voor inefficiënte en onvoldoende klantgerichte spoorwegen. Didier van de Velde (TU Delft & Inno-V) schetst de gevolgen van deze Europese richtlijnen voor de markt, en benoemt de coördinatievraagstukken op de lange termijn. Ten eerste is aanbesteding van contracten de nieuwe regel, maar bepaalde kenmerken van de vraag of de complexiteit van het netwerk kunnen een reden zijn om dit niet te doen. In dit geval moet er op een andere manier – in het Vlaams naar gerefereerd als ‘afschrikkende prikkels’ – voor gezorgd worden dat de vervoerder zijn best doet. Hoewel het Spoorwegpakket in januari door de Eerste Kamer is aangenomen, is het nodig onduidelijk hoe dit precies geïnterpreteerd moet worden. Een tweede coördinatievraagstuk is open access, een vorm van ordening waarbij vervoerders het initiatief nemen .. “Op de drukke netwerken, waar de kwaliteit van de dienst vooral de frequentie, de voorspelbaarheid en de mogelijkheid tot overstappen is, is de economische impact onduidelijk.” Bieden de Europese teksten voldoende richtlijnen om de belangen van de reiziger te beschermen? Ook Annemarie Sipkes (Directeur Mobiliteit ACM) vraagt zich af of er op het drukke Nederlandse net nog onbenutte kansen liggen. “Als een partij een nieuwe dienst aan wil bieden voor reizigers die niet ten koste gaan van degene die daar een concessie op hebben

gewonnen, dan is dat mooi. Maar als de nieuwe aanbieder de krenten uit de pap van de concessie snoept, dan is dat niet de bedoeling.”

Ten slotte is verticale integratie wettelijk mogelijk, maar onder een aantal voorwaarden. “Hier wordt de discussie gedomineerd door de economische effecten, maar wat het voor effect heeft op de mogelijkheid voor de sector om zich als geheel goed te organiseren wordt minder goed besproken.” Het programma ‘Beter en meer’, ingesteld in 2014, moest ervoor zorgen dat de samenwerking tussen NS en ProRail werd versterkt. Het programma is nu afgelopen, maar het is de vraag of de problemen in samenwerking daarmee opgelost zijn.

### **Concurrentie op het spoor**

Hoewel concurrentie vanuit een economisch perspectief zorgt voor een betere prijs en meer kwaliteit, is volgens Bert van Wee (Hoogleraar TU Delft), samen met Maarten Janssen (Hoogleraar Universiteit van Wenen) academisch verantwoordelijk voor het ESB-dossier, een van de belangrijkste boodschappen dat de simpele oneliners niet kloppen. “Marktwerking is niet altijd beter.” Het organisatievraagstuk is van belang, maar wat nog meer van belang is hoe die organisatie wordt uitgevoerd. Volgens hem zijn er dus ook geen concrete succesrecepten.

Ook Jaap Bierman (Algemeen directeur HTM) vindt dat meer concurrentie op de rails niet de manier is om vervoersbedrijven te prikkelen om meer kwaliteit of betere prijzen op het spoor te brengen. “Als je vindt dat Bierman of Van Boxtel zijn werk niet goed doet, dan kan je die ook op een andere manier de schroeven aandraaien.” Dit kan door middel van prestatieafspraken. Ook andere bestuursvoorzitters benadrukken dat meer marktwerking op het spoor nu niet zinvol is. Alexandra van Huffelen (Algemeen directeur GVB) vindt vooral dat we zo weinig mogelijk in de huidige ordening moeten veranderen, zodat er ruimte is om na te denken over nieuwe investeringen. Bierman ziet als ingenieur ook de nadelen van verticale splitsing. “Splitsing vereist een overkoepelende integrale optimalisatie. Hoe meer we de boel uit elkaar trekken, hoe groter die noodzaak tot samenhang is.”

### **Verticale integratie**

De deelnemers van het symposium zijn het voordat het symposium begint nog niet erg met elkaar eens over de manier waarop de marktordening geregeld moet worden op het spoor, zag Sarah van Hugte. Bijna de helft van de deelnemers is voorstander van verticale integratie, terwijl een kwart aangeeft dat onderhands gunnen de beste oplossing blijft. Het overige deel is voor meer marktwerking op het spoor. Hoewel verticale integratie ook kan worden gecombineerd met zowel onderhands gunnen als aanbesteding, lijkt het publiek de verticale integratie zelf het belangrijkste te vinden.

Toch is een volledige integratie geen goed idee volgens Janssen: “Als je naar de bestuursorganisatie kijkt, en je wil de NS en ProRail onder één noemer brengen, dan wordt het wel een heel grote organisatie om aan te sturen.” Ook bij minder concurrentie op de rails blijft de aansturing dus een grote rol spelen.

### **Lessen**

Hoewel Nederland het relatief goed lijkt te doen op het spoor, zeker gezien de netdichtheid van het Nederlandse spoor, valt er altijd wat te verbeteren. Van de Velde vindt dat we vooral wat kunnen leren van Engeland, waar ze al decennialange ervaring hebben met het runnen van het spoor in een gesplitste setting. Maar dan wel in negatieve zin. “Zij komen in onderzoeken er

herhaaldelijk achter dat samenwerking tussen de inframanager en de treinexploitant onvoldoende is, en dat de dienst niet verbetert.”

Wereldwijd zijn vele voorbeelden mogelijk van marktordening op het spoor. Hoewel we zoveel zouden willen leren uit die verscheidenheid, is het volgens Van de Velde niet zomaar mogelijk om conclusies uit deze voorbeelden te trekken. “Het hangt erg af van de omstandigheden. We hebben te weinig cijfers om te weten wat de achterliggende oorzaken van de uitkomsten zijn geweest. Hopelijk wordt dat de komende jaren beter in beeld gebracht.”

### **Samenwerking**

Roel in 't Veld, bestuurskundige en voormalig president-commissaris van ProRail, benadrukt vooral dat hetgeen wat je structureel scheidt je procesmatig moet verbinden, en andersom. Dit geldt volgens hem ongeacht hoe je de sector organiseert. Om de overkoepelende regie te sterken is goede samenwerking vereist, om zo de verschillende belangen van alle partijen te overbruggen. Ook Sipkes sluit zich hierbij aan: “Als je ergens samenwerking zou willen, dan is dat in vervoer. We willen allemaal op tijd van deur tot deur reizen.” De indruk dat de ACM principieel tegen samenwerking is, klopt niet. “Het soort samenwerking dat de concurrentie niet beperkt en waar de reiziger voordeel van heeft vinden wij prima.”

Daarnaast vraagt de toekomst van mobiliteit, *mobility as a service*, extra samenwerking tussen de verschillen modaliteiten. Dit vraagt van de ACM duidelijke, heldere normen over hoe die nieuwe ontwikkelen zich verhouden binnen de Nederlandse wettelijke kaders. Sipkes: “Voor toezichthouders is het belangrijk om betrouwbaar, transparant en voorspelbaar te zijn. Dat mogen partijen ook van ons vragen.”

### **Innovaties**

Het is duidelijk dat de toekomst op het spoor vele innovaties met zich mee zal brengen. In 't Veld is kritisch over de huidige innovatie: “Naar mijn waarneming kenmerkt de spoorsector zich door relatief trage en slechts partiële innovatie.” Volgens hem heeft de wijze waarop tot nu toe de verhouding tussen overheden en de spoorsector deze traagheid bevordert. Zo verschilt de werkelijke snelheid van treinen nog veel van de treinsnelheid die technologisch mogelijk is. Volgens Van Huffelen moet de orderingsdiscussie daarom ook snel afgerond worden, zodat de sector zich weer bezig kan gaan houden met de inhoud. “Nu is het tijd voor keuzes.”

In het panelgesprek geeft ook Pieter Litjens (Directeur-bestuurder CROW) dit aan: “Organisatievraagstukken lijken ons soms van de belangrijke vraagstukken af te houden.” Ook valt het hem op dat er in het kader van *mobility as a service* vooral gesproken wordt over integratie, terwijl er op de slotconferentie ook gesproken wordt over disintegratie en meer concurrentie op het spoor.

Desondanks moet de discussie wel gevoerd worden. Litjens zou wel graag zien dat de discussie minder dogmatisch zou worden aangevlogen. In zijn optiek gaat het voor een groot deel over de mate en bereidheid waarin je met elkaar in staat bent om samen te werken. “Dat er gerealiseerd wordt dat je met z'n allen niet alleen staat voor je bedrijfsresultaat, maar voor een maatschappelijke doelstelling, is een hele belangrijke voorwaarde.”

Ook John Voppen (COO ProRail) wil nu graag verder met de beslissingen over innovaties. “We hebben in Nederland veel begrip voor de lange beslisprocessen, maar heel weinig begrip voor de lange duur van de uitvoering van deze processen.”

Volgens het publiek is de meest urgente investering nu de investering in vaker en sneller vervoer, en in nieuwe verbindingen. Dit wordt als belangrijker gezien dan de ontwikkeling van stations en meer service en diensten tijdens de reis, ziet Van Hughte.

Uit de mobiliteitsalliantie zijn investeringslijsten met reële plannen gekomen. De bestuursvoorzitters benadrukken dat Nederland nu niet achterop moet raken. Om deze investeringen op deze lijsten zo snel mogelijk werkelijkheid te maken moeten er ook politieke besluiten worden genomen. Van Huffelen: “Als je samenwerkt, dan lukt dat meestal wel.”

### **Toekomst van het spoor**

Volgens de aanwezigen heeft het project zeker bijgedragen aan de toekomst op de rails. Bert van Wee: “Samenwerking begint met een goede dialoog. Dit project heeft aangetoond dat de partijen de dialoog met elkaar willen aangaan.”

Uit het buitenland hebben we geleerd dat er van tevoren geen garanties te geven zijn. Wat werkt in het ene land geeft geen succesgaranties in andere landen. De sprekers willen vooral zo snel mogelijk de discussie over het orderingsvraagstuk afronden. De baten van een andere ordening op het spoor zijn onduidelijk, en het zou zelfs tot verliezen kunnen leiden. Het grootste deel van de sector lijkt dan ook vooral te willen blijven bij de huidige ordening, zodat er meer energie in de grote opgaven van de toekomst gestoken kan worden.

Volgens In 't Veld is dit het ideale moment om die investeringen te doen. “Het geld klotst door de straten.” Zeker met de negatieve rente is dit een interessant moment: er liggen al investeringslijsten met reële plannen. Janssen: “Het is belangrijk dat de politiek nu snel een besluit neemt over hoe we de spoorsector in de komende decennia organiseren, zodat de partijen echt de schop in de grond kunnen steken.”

Klik [hier](#) voor het ESB-Dossier ‘Toekomst op de Rails’.