

In 2003 is het spoorbeheer en het spoorvervoer in Nederland officieel gesplitst. Wat heeft ons dit gebracht? In het negende seminar in de seminarreeks ‘De Toekomst op de Rails’ op vrijdag 22 maart werden de voor- en nadelen van verticale splitsing, een splitsing van het spoorbeheer en het spoorvervoer, besproken. Hoe kan de huidige situatie verbeterd worden?

Didier van de Velde (inno-V & TU Delft) heeft veel ervaring met concurrentievraagstukken op het spoor. Hij legt uit wat de mogelijke ordeningsmodellen zijn, en wat we kunnen leren van ervaringen met verticale splitsing tot nu toe. Jeroen Groenendijk (VU Amsterdam & HTM) voegt hier zijn kennis over stedelijk railvervoer aan toe. Karen te Boome (ProRail) en Alexandra van Huffelen (GVB) hebben beiden veel praktijkervaring in de mobiliteitssector en lichten met praktijkvoorbeelden hun meningen over verticale integratie toe.

Verticale splitsing

Om tot een vervoersdienst voor de reiziger te komen zijn verschillende ordeningsmodellen mogelijk. Uitersten zijn een volledige opsplitsing van de productieketen in verschillende bedrijven, of het beheer van de gehele keten binnen één bedrijf laten. In de werkelijkheid is de uiterste opsplitsing in het spoor niet te vinden. Europese landen hebben splitsing in verschillende mate en op andere wijzen toegepast. De spoorsector is ook erg complex: “Het gaat niet alleen om verticale splitsing, maar om allerlei soorten splitsing in de keten.” geeft Van de Velde aan. Hierbij is het de bedoeling dat het prijsmechanisme van de markt zorgt voor voldoende afstemming.

In het spoorstelsel is afstemming crucialer dan in andere vervoerssystemen. Een groter aandeel van het geïnvesteerd vermogen zit in de infrastructuur, en de infrastructuur en het voertuig zijn technisch sterk van elkaar afhankelijk. Ook is er maar een beperkte flexibiliteit in de uitvoering van het vervoer; treinen kunnen elkaar immers niet inhalen.

Optimale inrichting

Econometrisch onderzoek over het effect van verticale splitsing geeft geen eenduidig beeld over de gevolgen ervan maar komen juist tot tegenstrijdige conclusies. Dit wordt, volgens Van de Velde, mede veroorzaakt doordat sommige studies soms te simpel met de aard van de splitsing en de omvang en aard van concurrentie omgaan in de econometrische schattingen. Wat er wel gevonden wordt in recentere studies is dat verticale splitsing bij hogere dichtheid van het netgebruik eerder kostenverhogend werkt. In die omstandigheden wordt afstemming namelijk erg belangrijk, net als overigens ook bij nieuwe investeringen.

Theoretisch gezien zijn het intrinsieke kenmerken van de sector die bepalen of splitsing een optimale oplossing is of niet. De zin van het afsplitsen van onderdelen van de productieketen hangt namelijk af, naast technische haalbaarheid, van de economische efficiëntie ervan. Met name dat laatste is lastig te analyseren. Als er vervolgens wordt gekozen voor splitsing terwijl dit niet past bij de kenmerken van de overeenkomstige transacties, kan dit leiden tot meer kosten. Dit gaat verder dan de kosten van contractering en monitoring. Het gaat vooral om andere geïnduceerde extra kosten in de keten, zoals meer benodigde investeringen of personeel dan noodzakelijk was geweest bij een optimale afstemming. Specifieke arrangementen kunnen soms worden opgesteld om dergelijke nadelen te reduceren, dus voornamelijk ter verbetering van de coördinatie, maar deze arrangementen kunnen kostbaar zijn en/of traagheid in aanpassingen veroorzaken.

Ervaringen

Wat heeft het verticale splitsing in Nederland ons gebracht? Volgens Van de Velde heeft de splitsing tot opschudding gezorgd, wat in combinatie met de aanbesteding van regionale lijnen, tot efficiëntieverbeteringen heeft geleid. Hij plaatst wel een kanttekening door te zeggen dat dit ook anders bereikt had kunnen worden. Groenendijk is het hiermee eens. “Zonder die opschudding hadden we niet de alertheid bereikt die we nu hebben.” Volgens hen had de alertheid ook vergroot kunnen worden met behulp van andere ordeningsmodellen.

Vanuit de praktijk klinken verschillende geluiden. Te Boome vindt dat de verticale splitsing veel goeds heeft gebracht. De splitsing heeft volgens haar gezorgd voor spanning op het spoor, waardoor alle belangen beter behartigd worden. “Doordat er samen een besluit genomen moet worden, worden overwegingen en belangen beter onderbouwd.” Ook een deelnemer beaamt het succes van verticale splitsing: “Het reizigersbelang is beter vertegenwoordigd door de NS, die zich niet meer om de infrastructuur hoeft te bekommeren.”

Van Huffelen herkent de worstelingen met verticale splitsing vanuit haar ervaring met stedelijke netwerken. In Amsterdam wordt de infrastructuur beheerd door de stad en wordt de uitvoering en onderhoud gedaan door GVB. Door de splitsing van verantwoordelijkheden is GVB niet altijd bevoegd om problemen waar reizigers mee te maken krijgen op te lossen. Het gaat juist wel goed op de momenten dat GVB het beheer en het onderhoud van de rails en voertuigen in handen heeft. Door bijvoorbeeld het gebruik van data kan meer informatie worden gehaald uit de diensten die geleverd worden, en kunnen diensten makkelijker verbeterd worden.

Stedelijke netwerken

Hoewel de meningen verschillen, lijkt het duidelijk dat er een verschil is tussen het succes van verticale splitsing in het nationale spoornetwerk vergeleken met de effecten in stedelijke netwerken. Groenendijk benadrukt dat stedelijke netwerken in vergelijking met spoorvervoer een relatief hoge dichtheid van het net kennen en bijzonder nauw verweven zijn met de stedelijke omgeving. Hij is daarom van mening dat deze stedelijke railnetwerken optimaal functioneren als een geïntegreerd systeem. In Rotterdam en Den Haag zijn infra en exploitatie juridisch gesplitst, maar is de samenhang behouden doordat de aansturing van beide gebieden vanuit één directie plaatsvindt. Een complicering van het bestuur is het feit dat de

opdrachtgever, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) naast de gemeente aandeelhouder is in het vervoerbedrijf, hetgeen voorkomt uit Europese wetgeving. De complexiteit van een stedelijk netwerk herkent ook Van Huffelen. “In de stad is het tramnetwerk nauw verweven met andere infrastructuren, zoals de metro, de bus, de trein en de fiets.”

Coördinatie

Ongeacht of de verticale splitsing van het spoor goed was of niet, feit blijft dat goede coördinatie essentieel is, en dit gaat nog lang niet altijd goed. Om gebrekkige afstemming te verbeteren, kan er gebruik worden gemaakt van verschillende ‘arrangementen’, en dit gebeurt deels ook volgens Van de Velde. Echter, het prijsmechanisme blijkt onvolledig te zijn voor goede afstemmingen. Een andere optie is beter met elkaar communiceren door meer overleg, maar dit kan onvoldoende blijken te zijn als er ook geld bij komt kijken, namelijk als één van de betrokken partijen de kosten moet dragen en de andere de baten ervan plukt, dan stopt het alsnog. Reguleringsoptreden kan dan zelfs voor coördinatiebarrières zorgen, als afstemming wordt gezien als tegenstrijdig met de neutraliteit ten opzichte van hypothetische toetreders.

Een radicalere vorm van coördinatie is het vormen van een alliantie tussen infrabeheerder en vervoerder. In 2014 werd een vorm van alliantie tussen NS en ProRail, Beter en Meer, opgericht met als doel om samen prestaties te verbeteren om frequentieverhoging te kunnen realiseren. Dit succesvolle programma is nu ten einde en het is de vraag of de problemen die het ontstaan van Beter en Meer rechtvaardigden nu structureel opgelost zijn, zegt Van de Velde, die meer aandacht voor dit vraagstuk bepleit.

Ook andere landen hebben hinder ondervonden van een gebrek aan coördinatie in de spoorketen en werken aan verbetering van coördinatievraagstukken. Frankrijk introduceerde in 2015 een vorm van re-integratie tussen infrabeheerder en vervoerder, en Zweden richtte een paar jaar geleden een samenwerkingsforum voor de spoorketen om allerlei operationele problemen gezamenlijk aan te pakken (punctualiteit, infra-onderhoud, dienstregelingontwerp, etc.), zonder de splitsing zelf ter discussie te stellen. Zeer vermeldenswaardig is het dat vooral Groot-Brittannië nu met de handen in het haar zit en het ministerie daar een grondig onderzoek naar de inrichting van de sector aan het houden is. De splitsing lijkt daar geen positieve effecten meer te hebben, en er wordt sterk nagedacht over opties om spoorbeheer en treinexploitatie weer dichterbij elkaar te brengen, via sterkere allianties of verticale integratie.

Verbeteringen

In de pogingen om de coördinatie te verbeteren is er volgens Van de Velde vooral te weinig aandacht voor de vraagstukken die zich bezighouden met de afstemming van productiekosten op de middellange termijn. De initiatieven die genomen worden in bovengenoemde landen houden zich vooral bezig met de operationele coördinatie van de huidige productie en deels met de dienstregeling. Optimalisatiemogelijkheden in de coördinatie van grote investeringen, door kleine aanpassingen aan de infrastructuur, en door de wisselwerking tussen de inrichting van het beheer van de assets (trein en spoor), blijven nog grotendeels onbenut.

Van de Velde vraagt om meer aandacht te hebben voor integrale kostenefficiëntie in de spoorwegketen. Denk aan de organisaties van het infrastructuuronderhoud: overdag wanneer het goedkoper is, of 's nachts, wanneer de vervoerder minder last ervaart? Afwegingen zoals deze worden volgens hem nog te weinig integraal gemaakt, terwijl hier nog veel winst te behalen valt.

Alternatieven

Als het huidige prijsmechanisme onvoldoende tot goede afstemmingen blijkt te leiden zijn, volgens Van de Velde, allianties een interessante oplossing en verdient het de sterke aanbeveling om te volgen wat er in Groot-Brittanië aan het gebeuren is. Echter, men zou dan ook tot de conclusie kunnen komen dat dit een ingewikkelde omweg tot vertical herintegratie is. Hij vindt dat veel van het laaghangend fruit al binnen is, qua coördinatiemechanismen om den verticale splitsing te laten weren, maar dat er vroeg of laat verder gekeken zal moeten worden naar de overgebleven coördinatievraagstukken. Het “dilemma” is dat verticale splitsing een radicale oplossing was voor het concurrentievraagstuk, terwijl verticale integratie een radicale oplossing is voor afstemmingsproblemen.

De aanwezigen zijn het erover eens dat meer samenwerking en coördinatie op de lange termijn tot verdere optimalisatie van het spoorstelsel kan leiden. Niet iedereen denkt hetzelfde over de oplossingen en herintegratie wordt als een grote, radicale stap gezien. Te Boome blijft positief: “Stop met praten of verticale splitsing wel of niet moet plaatsvinden, we hebben onze draai gevonden. Laat ons die stijgende lijn nou eens vasthouden.” Deelnemers vragen zich af of de besluitvorming niet efficiënter zou verlopen als het in één hand zou liggen, maar Te Boome denkt dat efficiëntie niet het enige doel is. “Eén besluit reflecteert niet alle belangen voldoende.”