

# De mededinging voorbij

**D**e afgelopen twintig jaar, sinds liberalisatie en marktwerking in het openbaar vervoer hun intrede deden, heeft de politieke en wetenschappelijke discussie sterk in het teken gestaan van de vraag op welke manier mededinging moet worden gefaciliteerd. Daarbij ging het om de privatisering van vervoersbedrijven en om infrabeheer, concessieverlening, openbare aanbestedingen ter terugdringing van overheadskosten, en ook om de splitsing tussen infrastructuur en exploitatie.

Destijds was deze discussie legitiem, omdat de sector moest loskomen uit de traditionele setting van publieke vervoersbedrijven met een monopoliepositie en een onvolgende ontwikkelde gerichtheid op de klant, de kosten, efficiëntie en innovatie. Als gevolg van deze discussie over en invoering van marktwerking is de organisatiestructuur van het openbaar vervoer in de meeste Europese landen vrij ingrijpend veranderd, en zijn de prestaties van de vervoersbedrijven, zowel kwalitatief als kwantitatief, merkbaar verbeterd.

Na een jarenlange marktwerkingsdiscussie lijkt het nu echter tijd om het accent in het maatschappelijke debat te verleggen naar de nieuwe en urgentere uitdagingen, namelijk de noodzaak van het creëren van een effectief, duurzaam mobiliteitssysteem dat tegemoet komt aan de eisen van leefbaarheid en bereikbaarheid. De maatschappelijke discussie daarover moet bovenal gaan over het vinden van een governance-model, waarin de effectiviteit van (vooral) stedelijke vervoerssystemen voorop staat en de nadruk niet langer op kostenreductie ligt – ook al blijft efficiëntie nog steeds van belang.

Verder kan die effectiviteit aanzienlijk worden versterkt als de concessie-eisen meer ruimte bieden voor innovatie en kwaliteitsverbetering. Daarnaast moet de onderlinge samenwerking tussen bestaande vervoerders en nieuwe toetreders in deelmarkten sterk worden aan-



**JEROEN GROENENDIJK**

*Ondernemingssecretaris bij HTM en onderzoeker aan de Vrije Universiteit Amsterdam*

gemoedigd. Dat vereist ook meer flexibiliteit in de concessies, tussentijdse herijking, en wellicht innovatieve vormen van investeringsfinanciering plus een sterkere integratie van collectief en individueel vervoer. Daarbij is het van belang gebruik te maken van alle beschikbare moderne en vaak digitale technieken. Na een focus op mededinging is het nu dus tijd voor een focus op samenwerking.

Dit past ook beter bij de huidige ontwikkelingen in het railvervoer, zoals het toenemende belang van stedelijke railnetwerken. De gedachte achter de splitsing tussen infrastructuurbeheer en exploitatie is hoofdzakelijk ontstaan om de mededinging van railvervoerders onderling mogelijk te maken. Op zijn beurt zou dit moeten leiden tot efficiëntievoordelen en kwaliteitsverbetering. Onderzoek hiernaar concentreerde zich vooral op de vraag of de vermeende mededingingsvoordelen groter zijn dan de verwachte nadelen van verticale splitsing (Abbott en Cohen, 2017; Drew en Nash, 2011; Veraart, 2007). Een overtuigende conclusie is niet of nauwelijks haalbaar gebleken (zie Van de Velde (2019), in dit dossier). Voor zover er een effect zichtbaar is geworden betreft dit de constatering dat, als gevolg van verticale splitsing, het relatieve voordeel van mededinging in het reizigersvervoer toeneemt naarmate de vervoersdichtheid op een railnetwerk afneemt. Met andere woorden: het splitsen van infrastructuurbeheer en vervoersexploitatie en de invoering van mededinging tussen railvervoerders kan leiden tot efficiency-voordelen op weinig bereden trajecten, maar voor de trajecten met een hoge vervoersdichtheid – denk aan het spoorvervoer in de Randstad en de stedelijke railnetwerken – wegen deze voordelen in het algemeen niet op tegen de nadelen ervan (Van de Velde et al., 2012).

Naast de vervoersdichtheid zijn er in het stedelijke railvervoer andere redenen om de verticale integratie in

stand te houden. Tram-, lightrail- en metrovervoer vinden grotendeels plaats in een dichtbebouwde, stedelijke omgeving. De netwerken staan in directe verbinding met andere verkeersinfrastructuur, zoals wegen, fiets- en voetpaden, en de railvervoersdiensten zijn verweven met andere vormen van verkeer en vervoer. Afstemming en coördinatie van de verschillende modaliteiten is daarom essentieel. Daarnaast bestaat er een nauwe samenhang tussen het stedelijk openbaarvervoersbeleid en andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, veiligheid en duurzame ontwikkeling.

Kortom, het stedelijke railvervoer maakt deel uit van een complex systeem van activiteiten en beleid, hetgeen een hoge mate van deskundigheid vereist van alle partijen die bij het infrabeheer en de exploitatie betrokken zijn. Op tactisch en operationeel niveau ligt deze lokale deskundigheid voor een belangrijk deel bij de stadsvervoerders. Zou men in het stedelijke railvervoer een vorm van mededinging willen invoeren, dan brengt dit de noodzaak met zich mee om de railvervoersdiensten onderling nauw af te stemmen, én om tevens deze diensten in overeenstemming te brengen met het overige verkeer en vervoer – op een bovenliggend bestuurlijk niveau van gemeente dan wel vervoersautoriteit. Hierdoor zal het aantal betrokken partijen en de complexiteit van de aansturing toenemen. Het behoeft dus waarschijnlijk weinig betoog dat de te behalen voordelen vanwege de mededinging niet opwegen tegen de nadelen van een verticale splitsing. Het feit dat het model van verticale splitsing slechts in een zeer beperkt aantal steden toepassing heeft gevonden, lijkt dit inzicht te onderschrijven. Van alle tram-, lightrail- en metroconcessies in de EU werd twaalf procent in 2009 openbaar aanbesteed. Een deel hiervan bevindt zich buiten het grootstedelijke gebied, waarmee het percentage in de (grote) steden nog geringer is (ERRAC, 2011).

Echter, belangrijker dan de merites van verticale integratie of splitsing is naar mijn mening de daarboven liggende vraag, namelijk in hoeverre dit vraagstuk nog tegemoetkomt aan de grote uitdagingen waarvoor de railsector zich op dit moment gesteld ziet. Immers, de samenleving verandert snel, de verstedelijking neemt

sterk toe en de maatschappelijke eisen van leefbaarheid, bereikbaarheid en mobiliteit veranderen even snel mee (Kooiman et al., 2016; Das, 2018). De railsector, die een belangrijke en toenemende rol speelt in de bereikbaarheid van stedelijk gebied, wordt geconfronteerd met nieuwe businessmodellen die de traditionele governance ter discussie stellen. Deze businessmodellen ontstaan met de komst van nieuwe spelers op de markt van het collectieve personenvervoer, en met de verbreding van die markt via aanvullende producten en diensten. Schertsend worden deze wel aangeduid als ‘uberisation’. Het gaat dan vooral om concepten waarbij mobiliteit als service wordt aangeboden, zoals deelfietsen, gereguleerde of ongereguleerde taxidiensten en vraagafhankelijke vervoersconcepten (UITP, 2019). Deze marktveranderingen dwingen de bestaande openbaarvervoersbedrijven en -autoriteiten om na te denken over de vraag welke strategische prioriteiten er aan de orde zijn bij de inrichting van de mobiliteitsmarkt (UITP, 2019). Het wordt tijd om de discussie over mededinging los te laten en zo plaats te maken voor nieuwe vraagstukken.

## Literatuur

- Abbott, M. en B. Cohen (2017) Vertical integration, separation in the rail industry: a survey of empirical studies on efficiency. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 17(2), 207–224.
- Das, M. (2018) *What is the city but the people?* Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam. Te vinden op [www.leiden-delft-erasmus.nl](http://www.leiden-delft-erasmus.nl).
- Drew, J. en C.A. Nash (2011) *Vertical separation of railway infrastructure: does it always make sense?* Institute for Transport Studies, University of Leeds. Publicatie te vinden op [www.its.leeds.ac.uk](http://www.its.leeds.ac.uk).
- ERRAC (2011) *Metro, light rail and tramway systems in Europe*. The European Rail Research Advisory Council. Studie te vinden op [www.uitp.org](http://www.uitp.org).
- Kooiman, N., A. de Jong, C. Huisman et al. (2016) *PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040: sterke regionale verschillen*. PBL/CBS Publicatie, 2016/o8.
- UITP (2019) *Public Transport Trends Report 2019*. Publicatie te vinden op [www.uitp.org](http://www.uitp.org).
- Velde, D.M. van de (2019) Splitsen trein en spoor leidt tot coördinatieproblemen. *ESB*, 104(4777S), 68–76.
- Velde, D.M. van de, C. Nash, A.S.J. Smith et al. (2012) *EVES-Rail: economic effects of vertical separation in the railway sector*. Report to CER – Community of European Railway and Infrastructure Companies, by inno-V (Amsterdam). Te vinden op [www.cer.be](http://www.cer.be).
- Veraart, M. (2007). *Sturing van publieke dienstverlening: privatiseringsprocessen doorgelicht* (Van Gorcum, Assen).