

# Lessen voor spoortoezicht vanuit vergelijkbare sectoren

Uit reguleringspraktijken in andere sectoren en landen zijn lessen te trekken voor verbetering van de governance van de spoorsector: door een scheiding aan te brengen tussen beleid en toezicht, en door een verbeterde inrichting van dat toezicht, kunnen prestaties aanzienlijk worden verbeterd. Daarmee worden de rust en duidelijkheid gecreëerd die nodig zijn om te zoeken naar een toekomstbestendige ordening van de spoorsector.

## ROBERT HENSGENS

Regulatory affairs  
adviseur bij Nuon,  
part of Vattenfall

## ROBERT HAFFNER

Principal manager  
in de Strategiegroep  
van PwC

De laatste jaren staat het functioneren van de spoorsector geregeld ter discussie, of het nu is naar aanleiding van de chaos in de wintermaanden, het drama met de hogesnelheidslijn waarop de Fyra rijdt of de klanttevredenheid. De consensus lijkt te zijn dat de huidige marktordening (privatisering met scheiding van infrastructuur en exploitatie) op een mislukking is uitgelopen. Ingrijpende voorstellen gericht op een andere ordening, zoals het bij elkaar brengen van ProRail en de NS, worden niet geschuwd. De noodzaak om de aansturing van ProRail te verbeteren, is in diverse beleidsevaluaties aan de orde gesteld (Tweede Kamer, 2012; Algemene Rekenkamer, 2009). De kernproblemen zijn dat de aansturing niet plaatsvindt op basis van een integrale langetermijnvisie, dat de kennispositie van de minister als beleidsmaker en toezichthouder niet stevig genoeg is en dat de bestaande sturingsmogelijkheden niet effectief worden benut. Uit de evaluaties komt ook naar voren dat betere kernprestatie-indicatoren moeten worden geformuleerd met meer detail, en er beter gerapporteerd moet worden over prestaties. Soortgelijke problemen spelen bij de aansturing van de NS. Om tot verstandige besluitvorming te komen over de aansturing van de belangrijkste uitvoerende partijen binnen de spoorsector is het nuttig om over de grenzen van deze sector heen te kijken. De inrichting van

zowel de energiesector in Nederland als de spoorsector in het Verenigd Koninkrijk biedt aanknopingspunten voor verbetering van de governance van de Nederlandse spoorsector.

## HUIDIGE MARKTORDENING

De huidige marktordening van de spoorwegsector vindt zijn oorsprong in een aantal vormen van marktfalen. Het belangrijkste probleem is dat er vanwege schaalvoordelen en coördinatieproblemen monopolieproblemen ontstaan voor beheer en personenvervoer. Buiten de hoofdinfrastructuur ontstaat een tweede vorm van marktfalen, omdat de maatschappelijke kosten en baten van de infrastructuur niet in lijn liggen met de economische kosten en baten. Ofwel, regionale spoorlijnen kosten doorgaans meer dan ze opleveren, waardoor subsidiëring nodig is.

Net als in andere nutssectoren, zoals energie en telecommunicatie, is in de jaren negentig ook bij de spoorwegen de wens ontstaan om de monopolioïde netwerkstructuur te openen door concurrentie op het spoor toe te staan, en om via aanbesteding ook de concurrentie om het spoor mogelijk te maken. De gedachte was dat de introductie van concurrentieprikkels de prijs-kwaliteitverhouding van de dienstverlening op het spoor zou verbeteren. Belangrijke instrumenten hiervoor waren een tijdelijke concessie, een administratieve scheiding tussen de infrastructuur en exploitatie, en de instelling van een onafhankelijke toezichthouder die moest letten op non-discriminatoire toegang tot het spoor. In de praktijk zijn er verschillen ontstaan in de mate van concurrentie op de verschillende spooronderdelen. De goederenvervoerders concurreren op het spoor, decentrale personenvervoerders concurreren om het spoor via concessies, terwijl het personenvervoer op het hoofdnet volledig is afgeschermd van concurrentie door onderhandse gunning van de concessie aan de NS.

De twee hoofdopties zijn enerzijds publieke exploitatie en anderzijds private exploitatie (met kaderstellende regels en toezicht). De keuze tussen beide modellen wordt volgens de economische theorie vooral bepaald door twee factoren

## Regulering- en toezichtmodellen in energie en spoorsector

TABEL 1

	Spoor NL	Energie NL	Spoor VK
<b>Wie-vraag</b>			
Beheer	ProRail	TenneT/Enexis	Network Rail
Formuleren beleidsdoelen	Ministerie	Ministerie	Ministerie
Formuleren prestatiecriteria	Ministerie en beheerder	Toezichthouder en beheerder	Toezichthouder, beheerder en stakeholders
Toetsing van prestatiecriteria	Ministerie en beheerder	Toezichthouder	Toezichthouder
<b>Wat-vraag</b>			
Reguleringskader	Concessie voor tien jaar	Wettelijke taak	Toezichthouder
Eigendomsvorm	Vennootschap, aandelen 100% overheid	Vennootschap, aandelen 100% overheid	Speciale vennootschap zonder aandelen
Sturingsinstrumenten	Beheersconcessie; jaarlijks beheerplan	Reguleringsperiode 3-5 jaar; tariefregulering met efficiëntieprikkels; tweejaarlijkse kcd's	Reguleringsperiode 5 jaar met een leveringsplan; jaarlijkse efficiëntie en kwaliteitsmonitoring
Prestatieprijkkels	Ministerie kan boete opleggen of bestuur naar huis sturen	Benchmark nationaal of internationaal; financiële prikkel rechtstreeks via de tarieven	Benchmark internationaal; diverse mogelijkheden financiële ingreep (boete of beloning)

(CPB, 2004). De eerste factor betreft de mate van contracteerbaarheid van de verlangde prestaties. Kunnen de gewenste prestaties volledig in een contract of in regels worden vastgelegd en kan de naleving worden afgedwongen? De tweede factor is de mate waarin publieke en private belangen met elkaar in lijn zijn. Als de gereguleerde onderneming bijvoorbeeld bij het doorvoeren van kostenreducties geen rekening houdt met het publieke belang van kwaliteit, dan zijn publieke en private belangen onvoldoende in lijn en verdient directe zeggenschap en uitvoering eerder de voorkeur.

Toepassing van deze criteria op de Nederlandse beheerder ProRail leidt tot de conclusie dat de verlangde prestaties voor een groot deel contracteerbaar zouden moeten zijn. Het is dan ook niet onlogisch dat er op het Nederlandse spoor voor is gekozen om infrabeheerder ProRail vorm te geven als een onderneming met de aandelen in overheidshanden. Deze vormgeving geeft prikkels om bedrijfsmatig te opereren, met overheidszeggenschap als een aanvullende waarborg voor publieke belangen. Het aandeelhouderschap is echter geen vervanging voor het “contracteren” van verlangde prestaties, maar eerder een laatste slot op de deur. Het is de vraag of het huidige systeem van regulering en toezicht de verlangde prestaties op een effectieve wijze borgt.

Op het Nederlandse spoor (zie de linkerkolom in figuur 1) onderhandelt ProRail met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu over een prestatie op hoofdlijnen die wordt vastgelegd in de beheerconcessie voor een periode van tien jaar. Vervolgens onderhandelen beide partijen jaarlijks over de te leveren prestatie die wordt vastgelegd in het beheerplan. De criteria op basis waarvan wordt getoetst of de prestaties conform de afspraken waren, worden door het ministerie en de beheerder tezamen opgesteld. Na een jaar beoordeelt het ministerie de daadwerkelijk geleverde prestaties aan de hand van deze criteria, waarna weer een nieuwe onderhandeling begint. De Autoriteit Consument en Markt (voorheen Nederlandse Mededingingsautoriteit) heeft hierbij geen rol in de beoordeling van de prestaties van de beheerder.

## VERGELIJKING GOVERNANCE BEHEERDERS

De spoorsector kent duidelijke overeenkomsten met andere infrastructuursectoren zoals gas en elektriciteit. Het is dan ook nuttig om te bezien wat belangrijke uitgangspunten zijn voor een goed werkend toezichtmodel.

Op basis van een uitgebreide evaluatie beschouwt de Wereldbank het ordeningsmodel met een onafhankelijke regulator als de dominante vorm die tot de beste prestaties leidt (Wereldbank, 2006). In dit model is de regulator een onafhankelijke toezichthouder die binnen beleidsmatige kaders ook technische uitvoeringsregels vaststelt en interventiebevoegdheden heeft. Een dergelijk toezichtmodel is ook de standaard in Europese regelgeving voor netwerksectoren als energie en telecommunicatie. Naast onafhankelijkheid van de toezichthouder is echter meer nodig om tot een effectieve regulering te komen. Deze vereisten zijn samengebracht in tien sleutelprincipes voor een effectieve regulering (kader 1).

Als deze sleutelprincipes worden toegepast op het Nederlandse spoor dan lijkt deze sector lager te scoren dan sommige vergelijkbare sectoren. Een vergelijking met deze sectoren is dan ook informatief en biedt handvaten voor ver-

## Sleutelprincipes voor effectieve regulering

KADER 1

1. Onafhankelijkheid
2. Verantwoordingsplicht
3. Transparantie en participatie van stakeholders
4. Voorspelbaarheid
5. Duidelijkheid over de taken van de toezichthouder
6. Volledigheid en duidelijkheid van regels
7. Proportionaliteit in het optreden van de toezichthouder
8. Toereikende bevoegdheden
9. Adequate middelen en organisatorische opzet van de toezichthouder
10. Integriteit

Bron: Wereldbank, 2006

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

betering van de aansturing van het beheer van de Nederlandse spoorweginfrastructuur. Tabel 1 maakt een aantal verschillen duidelijk tussen het aansturingmodel van de Nederlandse infrastructuurbeheerder bij de spoorwegen aan de ene kant en de aansturing van soortgelijke infrastructuurbeheerders in de energiesector en de Britse spoorwegsector aan de andere kant.

De rechterkolom van tabel 1 beschrijft de aansturing van de infrabeheerder bij het Britse spoor, die veel overeenkomsten vertoont met het model dat gebruikelijk is in de aansturing van de beheerders van energienetwerken (kolom midden). In beide modellen heeft de beheerder een doorlopende taak, in plaats van een tijdelijke concessie en worden er via meerjarige reguleringsperioden prikkels gegeven voor doelmatigheid en kwaliteit. Hierin verschillen deze modellen van het reguleringskader van ProRail, waarin voortschrijdende prestatieverbetering minder centraal staat. Naast dit verschil in instrumentarium (de 'wat-vraag') is er een belangrijk verschil in rollen (de 'wie-vraag') omdat de toezichthouder – anders dan bij ProRail – in het Verenigd Koninkrijk en in de energiesector een actieve rol heeft in de totstandkoming en beoordeling van de prestatiecriteria op input, output en proces. De toezichthouder heeft een uitgebreid wettelijk instrumentarium om efficiëntiedoelstellingen op te stellen en de informatie te eisen die benodigd is om prestaties te beoordelen na raadpleging daarover van stakeholders. Daarmee zit de toezichthouder als het ware dicht op de beheerder en heeft meer mogelijkheden om het gereguleerde bedrijf aan te sporen om beter te presteren op het gebied van kosten en kwaliteit, zowel met financiële als met niet-financiële prikkels.

#### Verskil in doorlooptijd beheertaak

De keuze voor een concessiesystematiek is opvallend omdat dit systeem doorgaans wordt gekozen om een concurrentieprikkels te introduceren door de dreiging van het verlies van de concessie. Dit model wordt om deze reden gehanteerd bij regionaal openbaar vervoer, maar is minder voor de hand liggend in geval van cruciale, monopolioïde infrastructuur waarbij het sterk de vraag is of verlies van de concessie op het beheer van de hoofdinfrastructuur wel een realistische dreiging is. Een wettelijke taak voor de beheerder is in vergelijkbare sectoren gebruikelijk en kan langjarige duidelijkheid en rust bieden.

Het verschil tussen een doorlopende wettelijke taak en een langjarige concessie maakt verschil voor het beschikbare wettelijke instrumentarium ter beoordeling van de geleverde prestaties. Het concessiesysteem maakt gebruik van een tienjarige beheersconcessie en jaarlijkse beheerplannen, waarmee de instrumenten van nature van tijdelijke aard zijn. Bij een wettelijke taak heeft het instrumentarium een meer doorlopende focus. De belangrijkste elementen hierin zijn tarief- en kwaliteitsregulering die binnen een meerjarenkader plaatsvinden ter bevordering van de doelmatigheid en het toezicht op de kwaliteitsdoelen en -processen. Hoewel de gehanteerde reguleringsperioden in bijvoorbeeld de Nederlandse energiesector en de Britse spoorwegsector doorgaans drie tot vijf jaar beslaan, zit de werkelijke waarde in de continue en consistente doorkijk naar de langere termijn op het gebied van de efficiëntie, kwaliteitsdoelen en -processen.

#### Verskil in scheiding beleid en toezicht

In de Nederlandse spoorsector heeft de ACM geen rol bij de

beoordeling of opstelling van prestatiecriteria, terwijl in de energiesector en de Britse spoorsector dit systeem juist voor een groot deel bij de toezichthouder is neergelegd. De grotere rol van de toezichthouder heeft in theorie twee voordelen.

Het eerste voordeel is dat een scheiding tussen beleid en toezicht kan zorgen voor een grotere voorspelbaarheid en minder kortetermijngebrevenheid. Vaak komen prestatieafspraken en de beoordeling tot stand onder behoorlijke politieke druk vanuit het ministerie. De jaarlijkse beheerplancyclus heeft vaak meer het karakter van een onderhandeling over datgene wat dan politiek belangrijk gevonden wordt dan een feitelijke, langetermijnbeoordeling op basis van objectieve criteria. Een onafhankelijke toezichthouder zal daar minder vatbaar voor zijn omdat deze geen politieke verantwoording hoeft af te leggen. Door zowel de bevoegdheden van de toezichthouder goed in te kaderen als een goede dialoog tussen toezichthouder en ProRail kan er gezorgd worden voor een hogere voorspelbaarheid dan in het huidige meer politiek gedreven model. In het huidige model geldt overigens dat de rijksoverheid de prestaties beoordeelt met een meervoudige pet op: beleidsmaker, toezichthouder, subsidieverlener en aandeelhouder.

Een tweede voordeel is dat de toezichthouder, veel meer dan het ministerie, specialistische expertise kan opbouwen om daadwerkelijk toezicht te kunnen houden. Reguleren en toezichthouden is een ander vak dan beleid maken, en vereist ook andere kennis en vaardigheden. Goed toezicht is niet alleen reactief, maar juist ook proactief: een toezichthouder moet, nadat in dialoog met relevante stakeholders is vastgesteld wat de gewenste prestaties en prioriteiten zijn, bepalen welke informatie nodig is om de prestaties daadwerkelijk te kunnen beoordelen. De huidige praktijk is dat ProRail zijn eigen kernprestatie-indicatoren opstelt die het ministerie vooral reactief beoordeelt. Door net als bij energie en de Britse spoorwegen een rapportagecyclus in te richten waarin de toezichthouder de regie voert, kan ervoor gezorgd worden dat de kwaliteit en de inzichtelijkheid van de gerapporteerde informatie stap voor stap een hoger niveau bereikt, waarbij ook derde belanghebbenden worden betrokken.

#### PRAKTIJK

Een aansturingmodel waarbij ProRail een wettelijke taak heeft en de ACM als regulator een actievere rol bij toetsing van de prestaties, zou in theorie een aantal van de huidige problemen in de sector kunnen verminderen. De vraag is evenwel wat in de praktijk de ervaringen met dit model zijn in andere sectoren.

Hoewel er weinig integraal onderzoek is gedaan naar de effecten van het regulatormodel, zijn de gevonden resultaten over het algemeen positief (Trillas, 2010; Wereldbank, 2006). Een onafhankelijke toezichthouder blijkt, samen met andere aspecten van *good governance*, een significant positieve invloed te hebben op de prestaties van een sector.

In Nederland is de regulering van de elektriciteit- en gasnetwerken een succes te noemen. Deze heeft de afnemer circa zeven miljard euro opgeleverd in een periode van ongeveer tien jaar, terwijl de kwaliteit van de netten niet onder druk is gekomen (Berenschot, 2012; Haffner en Meulmeester, 2005). Ook in de telecommunicatiesector, waar het regulatormodel hoog scoort op de tien sleutelprincipes, zijn de ervaringen positief (De Jong *et al.*, 2012).

In de Britse spoorsector lijkt de regulering van Network

Rail door de Office of Rail Regulation (ORR) een positief effect gehad te hebben op de prestaties van infrabeheerder, zoals onder andere blijkt uit het bereiken van een kentering in de trend van almaar oplopende kosten (ORR, 2012). Sinds enkele jaren dalen de kosten in de Britse spoorsector, maar deze zijn nog steeds hoog in vergelijking met de spoorsector in andere landen. Tegenover deze hoge kosten staat dat, sinds het dieptepunt in de jaren negentig, de groeicijfers van personenvervoer per spoor in het Verenigd Koninkrijk tot de hoogste van Europa behoren, de klanttevredenheid sterk is toegenomen en de spoorwegen een van de veiligste van Europa zijn (Department for Transport, 2012).

### SAMENHANG VERVOERDER EN BEHEERDER

De aansturing van ProRail, maar ook de NS, kan niet los worden gezien van bredere keuzes over de marktordening van de spoorwegsector. Het is opvallend dat er, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de energiesector, in de spoorsector internationaal gezien geen sprake is van een dominant ordeningsmodel. Op het Engelse en Zweedse spoor moeten commerciële vervoerbedrijven concurreren om de concessies. In andere landen, zoals Duitsland, beheerst een geïntegreerde monopolist de gehele spoorketen. Het Nederlandse model zit feitelijk tussen deze twee modellen in, met een scheiding tussen vervoer en beheer op het hoofdnets en een onderhands aanbestede vervoersconcessie voor het regionale vervoer (voor zover het personenvervoer betreft). Er gaan dan ook in Nederland stemmen op om voor het hoofdnets de NS en ProRail weer samen te voegen tot een geïntegreerd spoorbedrijf. Het belangrijkste argument hiervoor is dat het oorspronkelijke idee achter de splitsing – marktwerking op het spoor – in het personenvervoer inmiddels als achterhaald wordt beschouwd.

Of het samenvoegen van ProRail en NS vanuit economisch perspectief wenselijk is, hangt af van de kosten en baten van verticale integratie in de spoorwegsector. Een voordeel van verticale integratie is dat het geïntegreerde bedrijf alle voordelen geniet van gedane investeringen, dat formele operationele afstemmingsproblemen worden verminderd en dat verantwoordelijkheden duidelijk belegd kunnen worden. Daar staat tegenover dat een goed vormgegeven regulering (conform bovenstaande principes) ervoor kan zorgen dat publieke en private belangen in lijn met elkaar gebracht worden. Verticale integratie biedt geen garantie dat afstemmingsproblemen tot het verleden behoren en kan de kosten en baten van beheer en vervoer minder transparant maken. Daar komt bij dat het samenvoegen van ProRail en NS een einde zou maken aan het gelijke speelveld dat er nu op het gebied van het goederenvervoer bestaat tussen NS als (uitsluitend) vervoerder en andere goederenvervoerders, of tussen NS en het regionale openbare vervoer. Toetreding van concurrenten zou door het samenvoegen van NS en ProRail worden bemoeilijkt, wat een rem zou zetten op prikkels voor NS om beter te presteren.

Op de korte termijn lijkt er geen alternatief voor gunning van de concessie voor het hoofdnets aan de NS van 2015 tot 2025. De komende jaren zullen moeten worden benut voor het vinden van een toekomstvast marktordening voor daarna. In de tussentijd kunnen ook de prestaties van de vervoerder worden verbeterd door aanscherping van de aansturing langs de hierboven geschetste lijnen. De aansturing van de vervoerder kent namelijk ten dele dezelfde problemen als die bij de

infrabeheerder: de jaarlijkse onderhandelingen over het vervoerplan en de politieke druk die daarbij komen kijken resulteert in een kortetermijnblik en ad-hoc-aansturing, terwijl een gebrek aan onafhankelijk en deskundig toezicht intransparantie en kennisachterstand tot gevolg heeft. In dat kader zou het ook zinvol zijn om ervoor te zorgen dat er meer inzicht wordt verschaft in de prestaties van de NS op het hoofdnets. Op dit moment ontbreekt dit inzicht omdat de resultaten van verschillende activiteiten worden geconsolideerd. Ook hier zijn lessen te trekken uit andere gereguleerde sectoren zoals drinkwater, warmte, en elektriciteit, waar een separate rapportage over het gereguleerde domein vereist is.

### CONCLUSIE

Door een onafhankelijke toezichthouder te belasten met de vraag of de uitvoerders op het spoor zich goed kwijten van hun taak kan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu worden ontlast van gedetailleerde uitvoeringsvragen en kan het zich weer concentreren op zijn stelselverantwoordelijkheid. Een betere scheiding tussen beleid en toezicht zorgt voor een grotere voorspelbaarheid en minder kortetermijngedrevenheid. Een voor de hand liggende partij om het toezicht tot uitvoer te brengen is de Autoriteit Consument en Markt.

Voor infrastructuurbeheerder ProRail ligt het daarnaast voor de hand dat hun tijdelijke concessie wordt omgezet naar een wettelijke taak, analoog aan de energiesector. Het reguleringskader kan daar vervolgens mee in lijn worden gebracht door de toezichthouder de bevoegdheden te geven om doorlopend op prijs en kwaliteit te toetsen en prikkels te geven. De toezichthouder zou ook een rol kunnen krijgen in het toetsen van de prestaties van de NS. Deze aanscherping van de governance lost niet alle problemen op het spoor op, maar biedt alle betrokkenen wel de gelegenheid om een visie te bepalen op een toekomstvast marktordening.

### LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2009) *Aansturing van ProRail door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Berenschot (2012) *Tariefregulering in retrospectief*. Document op [www.acm.nl](http://www.acm.nl).
- Brown (2012) *The Brown review of rail franchising programme*. London: the Department for Transport.
- CPB (2004) *Better safe than sorry? Reliability policy in network industries*. CPB Document, 73.
- Department for Transport (2012) *Reforming our railways: putting the customer first*. Londen: Department for Transport.
- Haffner, R.C.G. en P. Meulmeester (2005) *Evaluatie van de regulering van het elektriciteitsnetwerk*. ESB, 90(4472), 430–433.
- Jong, M. de, A. Ottow en R. Stil (2012) *Marktwerking en innovatie in de telecomsector*. ESB, 97(4643), 530–533.
- ORR (2012) *Annual efficiency and finance assessment of Network Rail 2011–2012*. Londen: Office of Rail Regulation.
- Trillas, F. (2010) *Independent regulators: theory, evidence and reform proposals*. IESE Working Paper, 860.
- Wereldbank (2006) *Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems*. Washington DC: World Bank.
- Tweede Kamer (2012) *Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie op het spoor*. Tweede Kamer, 32707.