

# Markt op het spoor

Na het besluit in 1993 over de beëindiging van het spoorwegmonopolie in Nederland, zijn de effecten inmiddels bekend. De ervaringen opgedaan met een andere marktordening worden benaderd met het structuur-gedrag-prestatie-model.

In 2015 loopt de concessie van NS af voor de exploitatie van reizigersvervoer op de belangrijkste nationale spoorlijnen (het hoofdrailnet). Op regionale spoorlijnen en in het goederenvervoer zijn nieuwe vervoerders actief. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat evalueert dit jaar de situatie die na het in werking treden van de Spoorwegwet op 1 januari 2005 is ontstaan. Er is sinds de veranderingen veel discussie over de prestaties van NS. In die discussie wordt de mening verkondigd dat een grotere rol van de overheid in de bedrijfsvoering van het bedrijf noodzakelijk is, maar gaan er ook stemmen op om NS juist aan sterkere marktprikkels bloot te stellen dan nu het geval is.

## Structuur van de markt

Het structuur-gedrag-prestatie-model (SEO, 2002) stelt dat de structuur van een markt, en in het bijzonder de graad van concurrentie, het gedrag van partijen op de markt beïnvloedt en dat gedrag en structuur samen de uiteindelijke marktprestaties bepalen. In de economische theorie over marktstructuren worden spoorwegbedrijven vaak voorgesteld als natuurlijke monopolies. Concurrentie tussen meer bedrijven op de markt voor spoorwegvervoer leidt door de aanwezigheid van schaalvoordelen niet tot een optimale productie bij optimale prijzen. De overheid treedt regulerend op en heeft invloed op de prijzen en geproduceerde hoeveelheden. De juistheid van deze keuze kan worden getoetst door na te gaan of de gemiddelde kostenfunctie een dalend verloop heeft over de gehele markt. In een proefschrift (Van Ooststroom, 1999) is dit dalende verloop van de kostenfunctie van NS over de periode 1951–1993 aangetoond. De kosten per geproduceerde eenheid zijn in dit geval het laagst als een bedrijf in het totale marktaanbod voorziet. Het toestaan van meer bedrijven op de markt leidt tot een verspilling van productiemiddelen.

Bij de geldende prijzen op de spoorwegmarkt en de hevige concurrentie van de (vracht)auto ontstaat er sinds 1967 na de regulering door de overheid een verlies dat uit algemene middelen wordt gecompenseerd. Het spoorbedrijf NS is een verlieslatend monopolie. De overheid kampt met onvolledige infor-

matie waardoor het zicht op efficiënte aanwending van de overheidsbijdrage ontbreekt. Hier begint het reguleringsfalen. Het gevolg is een matige productiviteitsontwikkeling en klantgerichtheid, en dus verspilling van algemene middelen (Van Ooststroom, 1999). Er moet een afweging worden gemaakt tussen een falende onvolkomen markt en een falende onvolkomen regulering.

Rond 1990 krijgt het standpunt dat sprake is van reguleringsfalen in de bedrijfstak brede steun. Na Europese regelgeving die gericht is op meer concurrentie stemmen kabinet en volksvertegenwoordiging in 1994 in met een zogenaamde ontvlechtingovereenkomst die erop gericht is om te komen tot een grotere mate van concurrentie bij de spoorwegen (Van Ooststroom en Renes, 1993). De ontvlechtingsovereenkomst regelt dat het geïntegreerde spoorwegbedrijf NS in vier delen wordt gesplitst. Er worden bedrijfsonderdelen gecreëerd voor reizigers en goederenvervoer (NS Reizigers en NS Cargo) en het beheer van de infrastructuur wordt bij een aparte organisatie gelegd. Een belangrijke rol krijgt de instantie capaciteitsmanagement, die het gebruik van de spoorweginfrastructuur door verschillende vervoersbedrijven moet organiseren. Dit capaciteitsmanagement staat voor de opdracht de wensen van vervoerbedrijven af te stemmen op de mogelijkheden van de infrastructuur, op een manier die zowel discriminatie bij de toetreding als kostennadelen bij het gebruik voorkomt. NS blijft eigenaar van het planningssysteem voor dienstregelingen. Voor de planning op baanvakken en stations blijven nieuwe vervoerders voor een belangrijk deel afhankelijk van NS, maar ze moeten zelf zorgen voor de aanschaf en het onderhoud van het materieel (treinen). NS heeft het onderhoud in een bedrijfsonderdeel (Nedtrain) ondergebracht en ook de nieuwe vervoerders kunnen voor hun onderhoud bij Nedtrain terecht. Nieuw materieel wordt door NS bij (buitenlandse) fabrikanten besteld. Willen nieuwe vervoerders treinen aanschaffen dan moeten ook zij direct naar de fabrikanten of ze moeten zich bij NS melden om bestaand materieel over te nemen. Deze situatie, anders dan in het Verenigd Koninkrijk waar ook planning en de materieelvoorziening buiten het oude spoorbedrijf zijn geplaatst, wordt niet als een barrière gezien voor nieuwe vervoerders om toe te treden tot de markt.

## Gedrag van overheid en marktpartijen

Bij de introductie van een markt in de spoorsector is de eerste vraag of de aanwezigheid van meer bedrijven nadelen heeft voor de totale productiekos-

ten. De vervolgvraag is of de graad van efficiëntie en innovatie in de bedrijfstak verbetert: bij monopolies kunnen deze aspecten immers ondergeschikt zijn aan andere aspecten van bedrijfsvoering. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de stabiliteit in arbeidsverhoudingen waardoor de lonen relatief sterk stijgen. Kosten en efficiëntie zijn alle kenmerken van het aanbod.

Beoordelingsaspecten aan de vraagzijde zijn de marktprijzen die ontstaan, het aangeboden kwaliteitsniveau (in de vervoerssector ook wel voorzieningenniveau en dienstregeling genoemd) en de mate van klantgerichtheid. Bij mededinging komt een marktevenwicht tussen vraag en aanbod tot stand. Bij een monopolie reguleert de overheid prijzen en geproduceerde hoeveelheden. De mate van klantgerichtheid in een situatie van concurrentie heet groter te zijn dan bij het monopolie.

De eerste ervaringen met een toetreder (Lovers) voor exploitatie van een trein tussen Amsterdam en IJmuiden van 1996 tot 1999 maakt duidelijk dat voor directe concurrentie veel zaken niet zijn geregeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om kaartverkoop, gemeenschappelijk gebruik van infrastructuur en stations en aanschaf en gebruik van treinen. Deze ervaringen gaven mede aanleiding tot een adviesopdracht aan onderzoeksbureau McKinsey. Dit bureau (McKinsey, 1997) vat de economische theorie samen met het aansprekend eenvoudige onderscheid tussen "concurrentie op en concurrentie om het spoor". Daarmee wordt de basis gelegd voor een beleid dat met betrekking tot het goederenvervoer concurrentie op het spoor (meer aanbieders op dezelfde markt) toestaat, en voor personenvervoer concurrentie om het spoor (één aanbieder per geografische deelmarkt) toepast.

In 1996 worden in het Jaarverslag van de Nederlandse Spoorwegen de jaarrekeningen gesplitst van de vervoersbedrijven en de bedrijven voor beheer en gebruik van de spoorweginfrastructuur. In 2000 sluiten overheid en NS een prestatieovereenkomst waarbij NS de concessie verwerft voor de exploitatie van reizigerstreinen op het zogenaamde hoofdrailnet tot 2015. Naast dit hoofdrailnet worden regionale deelnetten vastgesteld waarvoor aparte aanbesteding plaatsvindt. Aan die aanbestedingen heeft NS meegedaan, maar hier zijn ook nieuwe spoorwegvervoerders ontstaan, zoals NoordNed (later overgenomen door Arriva), Synthus, Connexion en Veolia. NS heeft zelf twee van de regionale concessies verworven.

In 2000 is het goederenvervoer per spoor buiten NS ondergebracht in een aparte vennootschap (Railion). Het betreft voor NS een deelneming van zes procent in een samenwerking met de Duitse spoorwegen. Naast Railion biedt een tiental bedrijven spoorgoederenvervoer aan. Deze veranderingen betekenen dat de activiteiten van NS zich vanaf 2001 concentreren

## De bemoeienis van de overheid met de spoorsector blijft groot; van sturen op afstand is slechts sprake op papier

op het vervoeren van reizigers, het exploiteren van stations en vastgoed en het aanleggen en onderhouden van spoorweginfrastructuur (bouwactiviteiten die NS Strukton in opdracht van ProRail uitvoert).

De bemoeienis van de overheid met de spoorsector blijft groot; van sturen op afstand is slechts sprake op papier. Vooral met betrekking tot het reizigersvervoer is het voor de overheid in de afgelopen vijftien jaar lastig een positie in te nemen. De gunning van de concessie voor het hoofdrailnet aan NS is niet veel anders verlopen dan de totstandkoming van de afspraken tussen overheid en NS ten tijde van het

spoorwegmonopolie. NS claimt een grotere eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap, maar daarin hebben volksvertegenwoordiging en samenleving onvoldoende vertrouwen, mede vanwege de slechte kwaliteit van het treinproduct. Herhaaldelijk is de overheid opgeroepen een grotere invloed uit te oefenen. Voor de aanbesteding van regionale concessies is de verantwoordelijkheid neergelegd bij de decentrale overheden.

### Beoordeling van prestaties

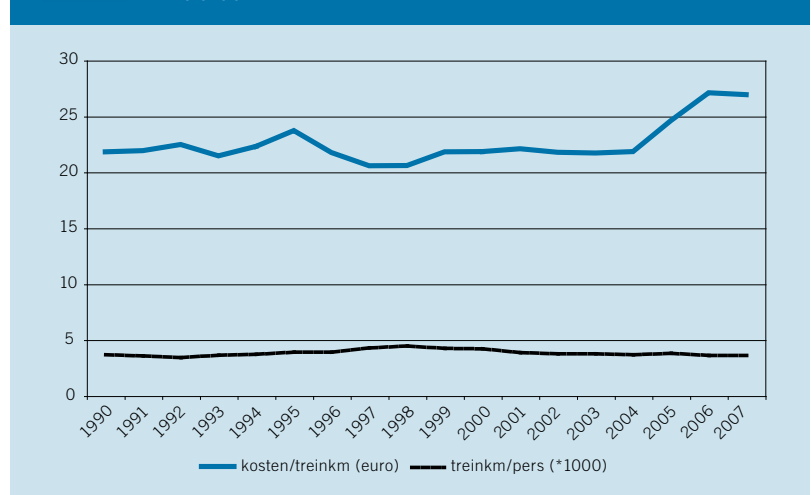
Bij de beoordeling van prestaties past een belangrijke kanttekening. De nieuwe ordening van de markt heeft het cijfermatige inzicht in de ontwikkelingen in de bedrijfstak bemoeilijkt. Het spoorwegmonopolie is uiteengevallen in vele onderdelen die een eigen financiële verantwoording afleggen, maar dat niet altijd consistent en controleerbaar doen. Ook zijn er nieuwe vervoerbedrijven voor goederen en reizigersvervoer ontstaan. De informatie over hun bedrijfsvoering is uiterst summier. Daar komt bij dat de activiteiten die binnen deze bedrijven geïntegreerd zijn (bijvoorbeeld een combinatie met busvervoer) vaak moeilijk uit elkaar te houden zijn. Omdat NS nog steeds de grootste vervoerder op de markt is, worden hierna vooral de prestaties van dit bedrijf in ogenschouw genomen.

### Aanbod

Uit de Jaarverslagen van NS kan worden afgeleid welke ontwikkelingen de bedrijfskosten, het vervoersaanbod in treinkilometers en het personeelsaantal hebben doorgemaakt. Het vervoersaanbod van NS is toegenomen van 107 miljoen treinkilometers in 1990 tot 114 miljoen in 2006 (6,5 procent). Vooral in 1998 en 2007 heeft dit aanbod een impuls gekregen. In 1998 is een kwartierdienst ingevoerd van intercitytreinen tussen de grote steden in de (brede) Randstad. In 2007 is de dienstregeling opnieuw opgezet om de totale treinenloop beter in te passen in de beschikbare capaciteit van de infrastructuur. In 2006 realiseren de nieuwe regionale vervoerders 8,5 miljoen treinkilometers in het reizigersvervoer (Prorail, 2007). In 2006 tekenen de goederenvervoerders voor 11,9 miljoen

Figuur 1

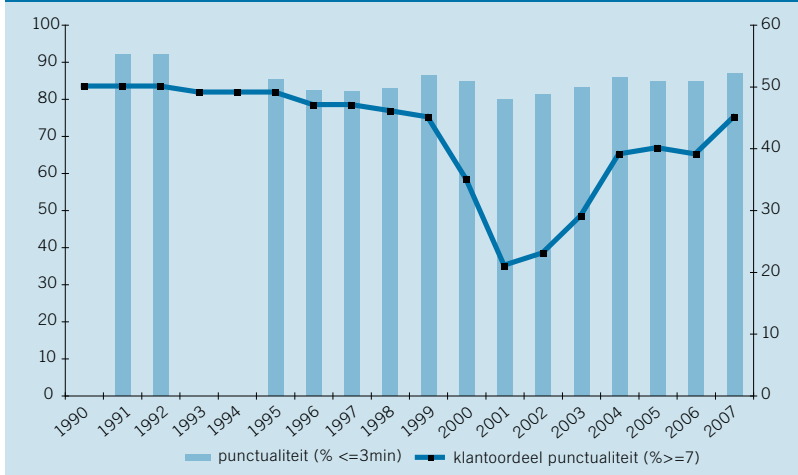
#### Efficiëntie.



Bron: NS Jaarverslagen

Figuur 2

Punctualiteit en klantgerichtheid.



Bron: NS Jaarverslagen

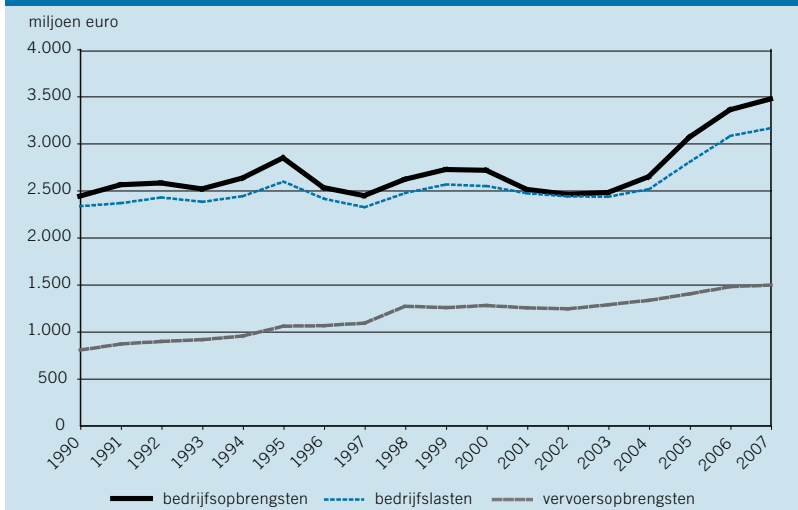
treinkilometers (ProRail, 2007). Deze omvang is vergelijkbaar met de prestaties van NS goederenvervoer in 1990 (12 miljard reizigerskilometers). Het totale aantal treinkilometers op het spoorwegnet is tussen 1990 en 2007 met veertien procent toegenomen.

In de periode 1990–2007 is veel geïnvesteerd in nieuw materieel. NS heeft een heel nieuw park dubbeldektreinstellen in gebruik genomen. Het aanbod van zitplaatskilometers neemt sterk toe (met 85 procent) en gelijktijdig daalt de bezettingsgraad (het aantal reizigers per zitplaats) sterk van 47 procent in 1991 naar 29 procent in 2007. De nieuwe vervoerders hebben het oude NS-materieel op de regionale lijnen afgezworen en hebben geïnvesteerd in nieuwe treinstellen die specifiek zijn gericht op de regionale markt. In de periode vóór de concessieverleningen was de winstgevendheid van deze (neven)lijnen voor NS te slecht om in nieuw materieel te investeren. Zo'n investering is voor de nieuwe bedrijven kennelijk wel mogelijk.

Het is aannemelijk dat NS schaalnadelen heeft ondervonden door het verlies van de concessies. De nieuwe toetreders kunnen de concessies onder andere verwerven door tegen lagere kosten hun aanbieding te doen. Gelijktijdig zou deze situatie (de stichtende werking van de markt) de druk op verbetering van de efficiëntie van NS moeten verhogen. Figuur 1 bevat voor NS twee kengetallen: kosten per treinkilometer (in constante prijzen van 2000) en aantal treinkilo-

Figuur 3

Ontwikkeling kosten en opbrengsten NS.



Bron: NS Jaarverslagen

meters per personeelslid. Deze kengetallen maken duidelijk dat de herregulering voor NS niet heeft geleid tot verbetering van de efficiëntie. De kosten per treinkilometer zijn gestegen en de toename van de gerealiseerde treinkilometers is samengegaan met een toename van het aantal personeelsleden.

Vraag

Twee belangrijke veranderingen in de ontwikkeling van de vervoersvraag hebben te maken met de ov-kaart voor studenten. Toen deze in 1991 werd ingevoerd, nam de vraag toe van ruim elf miljard naar ruim vijftien miljard reizigerskilometers. In 1996 is de formule van de kaart aangepast, wat leidde tot een afname met ongeveer twee miljard reizigerskilometers. Tot 2004 verandert de vraag bijna niet. De laatste vier jaar is sprake van vervoersgroei tot een niveau van 15,5 miljard reizigerskilometers in 2007. Het algemene beeld is dat de vervoersomvang van NS is gegroeid, ondanks dat een deel van het regionale vervoer bij NS verloren is gegaan, maar dat van een sterke toename van het vervoer en daarmee van een belangrijker aandeel van NS in de totale mobiliteitsmarkt geen sprake is.

Een beoogd effect van de wijziging van de marktstructuur is dat deze aanzet tot lagere tarieven en betere kwaliteit.

Tabel 1 laat zien dat NS in de eerste jaren na de verzelfstandiging de tarieven sterk heeft verhoogd. De verhogingen hebben grote onvrede gewekt in het parlement. In de concessieovereenkomst is na 1997 de tariefstijging afhankelijk gemaakt van de prestaties op het aspect punctualiteit. Dit heeft geleid tot een gematigde tariefontwikkeling waarbij het herstel van de punctualiteit NS na 2001 ruimte biedt voor een relatief sterke tariefverhoging in 2003 (3,5 procent) en in het lopende jaar (2,1 procent per 3 februari 2008).

De structuurwijziging heeft niet aangezet tot het verbeteren van op tijd rijden van treinen. In de eerste jaren na de herregulering is de meetmethode aangepast, maar uit Figuur 2 wordt het bij het publiek ervaren beeld goed zichtbaar: treinen zijn niet beter op tijd gaan rijden. Een dieptepunt in objectieve zin en in klantoordelen is bereikt in 2001. Daarna is een gestaag herstel ingetreden naar waarden van de periode voor de marktstructuurwijziging. De sterk gewijzigde dienstregeling van 2007 heeft hierbij een belangrijke impuls gegeven. Het klantoordeel reflecteert dit beeld.

Figuur 3 brengt de vervoersopbrengsten van NS samen met de totale opbrengsten (vervoersop-

Tabel 1

Treintarieven.

Periode	Gemiddelde tariefstijging per jaar; constante in prijzen van 2000
1991–1998	2,4 %
1999–2007	0,9 %

Bron: NS Jaarverslagen

brengrsten plus vervoersopbrengsten buitenland plus opbrengsten uit stations, vastgoedexploitatie en bouwactiviteiten). Vooral de laatste jaren stijgen de bedrijfslasten sneller dan de vervoersopbrengsten. Deze stijging wordt veroorzaakt door de toename van de materiaal-kosten en talrijke maatregelen om de punctualiteit te verbeteren. Zo is de dienstregeling die in 2007 is ingevoerd, zo opgezet dat het grotere aantal treinen binnen de capaciteitsgrenzen blijft en de punctualiteit kan verbeteren. De gemiddelde reistijden voor treinreizigers en het beslag op productiemiddelen is hierdoor toegenomen. Deze veranderingen hebben tot extra bedrijfslasten geleid die maar gedeeltelijk door de extra vervoersopbrengsten zijn gedekt. Het is daarom aannemelijk dat er binnen NS kruissubsidiëring plaatsvindt met andere activiteiten. Op die activiteiten, stationexploitatie, vastgoedontwikkeling en activiteiten in de spoorbouw, heeft NS in belangrijke mate het alleenrecht.

De ontwikkeling van de vervoersvraag bij de nieuwe vervoerders op de regionale lijnen is moeilijk te analyseren. De nieuwe vervoerbedrijven melden aanzienlijke groeicijfers, maar controleerbare gegevens ontbreken vooralsnog. In het goederenvervoer lijkt de toename van concurrentie wel te hebben geleid tot beoogde markteffecten (Francke *et al.*, 2007). De vervoersomvang in tonnen en tonkilometers is, bij gelijkblijvende treinkilometers, met vijftig procent toegenomen en het goederenvervoer is anders dan tijdens het NS-monopolie winstgevend geworden. De kosten- en tariefdalings worden in deze studie geraamd op 35 respectievelijk 25 procent. Het marktaandeel van de nieuwe vervoerders is in de afgelopen tien jaar van drie procent naar vijf procent gestegen (Ministerie van Economische Zaken, 2008).

## Conclusies

De verandering in de marktstructuur heeft de situatie in het reizigersvervoer per trein beperkt veranderd. In het regionale vervoer waar tijdens het NS-monopolie een kostendekkende exploitatie was uitgesloten, zijn vier nieuwe vervoerders actief. Deze nieuwe vervoerders zien kans om tot een exploitatie te komen die investering in nieuw en aansprekend materieel mogelijk maakt. De overige verbeteringen blijven beperkt tot een enkele frequentieverhoging, algemene positieve aandacht en een aantal specifieke tariefacties. De gewijzigde bedrijfsvoering is gebaseerd op een soberdere kostenstructuur dan voor NS mogelijk is en op een integratie van treinvervoer met voormalige parallelle busverbindingen. De nieuwe vervoerders verkondigen dat zij hiermee de vervoersomvang aanzienlijk vergroten. NS is actief op lijnen in een landelijk net waar zij een kostendekkende exploitatie mogelijk acht.

## Er zijn veranderingen nodig in de structuur om de maatschappelijke betekenis van de spoorsector in het reizigersvervoer te vergroten

Dit leidt tot de algemene conclusie dat veranderingen in de structuur nodig zijn om de maatschappelijke betekenis van de spoorsector in het reizigersvervoer te vergroten. De huidige situatie geeft NS te weinig prikkels om verbeteringen te realiseren en bevat voor de overheid te weinig handvaten om die verbeteringen af te dwingen. Het introduceren van uitbreiding van de concurrentie in de spoormarkt op het hoofd-railnet is daarbij vanuit de effecten die bij regionale vervoerders en in het goederenvervoer kunnen worden waargenomen, een wenkend perspectief. Dan komt verbetering van de productiviteit, verlaging van de tarieven en verbetering van de klantgerichtheid misschien wel binnen bereik.

De kostenstructuur van NS is hier nauwelijks verbeterd. Wegvallende opbrengsten van regionale lijnen en verloren schaalvoordelen in de kosten zijn opgevangen door wegvallende kosten en toename van de vervoersopbrengsten op het landelijke hoofd-railnet. Ook voor NS is binnen de bedrijfsvoering investering in uitbreiding van het materieel (dubbeldeksrijtuigen) mogelijk. De gematigde ontwikkeling van de vervoersopbrengsten, gekoppeld aan de toename van het vervoersaanbod bij gelijkblijvende efficiëntie, maakt het aannemelijk dat er binnen NS kruissubsidiëring plaatsvindt tussen vervoersactiviteiten en overige activiteiten.

Dit leidt tot de algemene conclusie dat veranderingen in de structuur nodig zijn om de maatschappelijke betekenis van de spoorsector in het reizigersvervoer te vergroten. De huidige situatie geeft NS te weinig prikkels om verbeteringen te realiseren en bevat voor de overheid te weinig handvaten om die verbeteringen af te dwingen. Het introduceren van uitbreiding van de concurrentie in de spoormarkt op het hoofd-railnet is daarbij vanuit de effecten die bij regionale vervoerders en in het goederenvervoer kunnen worden waargenomen, een wenkend perspectief. Dan komt verbetering van de productiviteit, verlaging van de tarieven en verbetering van de klantgerichtheid misschien wel binnen bereik.

## LITERATUUR

- Francke, J., H. van Ooststroom en F. Savelberg (2007) *Marktontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor 1995-2020*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- McKinsey (1997) *Deregulation on track? The transformation of European rail*. *The McKinsey Quarterly*, 4, 106-119.
- Ministerie van Economische Zaken (2008) *Onderzoek Marktwerkingsbeleid*. Den Haag, 18 februari 2008.
- Nederlandse Spoorwegen, Jaarverslagen 1992 t/m 2007, Utrecht.
- Ooststroom, H.P.C. van (1999) *Marktwerking en regulering bij spoorwegen*. Dissertatie.
- Ooststroom, H.P.C. van en G. Renes (1993) *De economie van de spoorwegen*. *ESB*, 78(3930), 885-888.
- ProRail, Jaarverslagen 2003 t/m 2005, Utrecht.
- ProRail (2007) *Beheerplan*. Utrecht: ProRail.
- SEO (2002) *De economische structuurkenmerken voor de bouwnijverheid*. Rapport 640, Amsterdam, oktober 2002.