



Niet de grote lijnen maar de vele knopen

Auteur(s):

Hiddink, C.J.W.,

Twist, M.J.W. van

Hiddink werkt bij de directie Besturing en Strategie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Van Twist is directeur van Berenschot Procesmanagement bv en hoogleraar pps aan de Universiteit Nijmegen.Christian.Hiddink@CenD.minvenw.nl**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4392, pagina 15, 10 januari 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

infrastructuur

De 'verdiencapaciteit' van knooppunten in de infrastructuur rechtvaardigt een sleutelpositie bij het maken van ordeningskeuzes. Nu de aanleg van grote nieuwe lijninfrastructuur op de lange baan is geschoven, is het moment daar voor een nieuwe knooppuntbenadering.

Knooppunten zijn locaties in een netwerk (of netwerken) waar verschillende verbindingen, bestemmingen en vervoer-gerelateerde diensten worden aangeboden ¹. Concrete knooppunten in vervoersnetwerken zijn treinstations, busstations, luchthavens, metrostations, zeehavens, transferia en multimodale overslagcentra. Denk echter ook aan knooppunten in nieuwe vervoersnetwerken, zoals hsl-stations, magneetweefbaanterminals en lightrail-stations.

In sommige infrastructuur- gebonden sectoren is de exploitatie van knooppunten 'big business'. Schiphol verdient bijvoorbeeld meer aan de exploitatie van restaurants, winkels, hotels en kantoren dan aan het vliegen zelf. Ditzelfde geldt inmiddels ook voor treinstations. De ns verdienen meer aan de ontwikkeling en exploitatie van vastgoed in en rond stations dan met reizigersvervoer. Busmaatschappijen en grootstedelijke vervoerders bekijken nu of op de overstapplaatsen soortgelijke verdienmogelijkheden bestaan.

De beleidskeuzes

Beleidsdiscussies over nieuwe infrastructuren, zoals hsl, magneetweefbaan en lightrail, richten zich met name op de lijnen. De Haagse discussie over de magneetweefbaan ging de afgelopen jaren vooral over de kosten en over de vraag of wel of niet een 'systeemsprong' moest worden gemaakt. Onzes inziens werd te weinig over de stations gesproken, terwijl private partijen hebben aangegeven dat de opbrengsten van nieuwe stations een belangrijke sleutel vormen in een mogelijke private aanleg van de magneetweefbaan. In een enkele beleidsdiscussie wordt het belang van knooppunten erkend. Systematische gedachtevorming waarin ordeningskeuzes gekoppeld worden aan beleidsdoelen is echter afwezig ².

Met de vraag wie knooppunten mag exploiteren, wordt een keuze gemaakt voor de toekomstige ontwikkeling van de vervoerssector: zowel ten aanzien van de groei van netwerken en de toekomstige marktontwikkelingen als over wie welke inkomsten krijgt ³. De lange termijn invloed vraagt om een duidelijke één-op-één koppeling aan beleidsdoelen met voldoende aandacht voor veranderende omstandigheden. Dit artikel geeft een analytisch kader voor de exploitatie van knooppunten in infrastructuurgebonden vervoerssectoren. Dit kader kan worden gebruikt om vanuit expliciete beleidsdoelen mogelijke eigendoms- en exploitatierechten te bezien voor knooppuntenexploitatie. Zo kunnen we de discussies van vandaag over sleutelprojecten, Schiphol, de Rotterdamse haven en stations eens sectoroverstijgend bekijken.

De exploitatie van knooppunten

Bij de exploitatie van knooppunten is sprake van een grote diversiteit aan ordeningsmodellen. Soms is de knooppuntexploitant de vervoerder, soms is het de infrabeheerder en in weer andere gevallen is het een verticaal geïntegreerde onderneming die zowel de infrastructuur in eigendom heeft als het vervoer verzorgt.

De diversiteit aan knooppuntexploitatie in de praktijk is terug te brengen tot vier archetypes (zie [tabel 1](#)). Het eerste type is een ontkoppeld model: de exploitatie van lijninfrastructuur en van knooppunten en het aanbieden van vervoersdiensten via die lijnen en knopen zijn van elkaar gescheiden. Deze vorm zien we terug in de luchtvaart, de scheepvaart en op het hoofdwegennet. Schiphol, respectievelijk het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, exploiteren de havens; de overheid beheert de 'lijninfrastructuur' (luchtverdragen en landingsrechten respectievelijk vaargeulen en vaarwegen) en de vervoerders (bijvoorbeeld Pakhoed, Nedloyd respectievelijk klm en British Airways) verlenen vervoersdiensten. Bij de knooppunten in het hoofdwegennet is Rijkswaterstaat de infrastructuurbeheerder, de vervoerders zijn private automobilisten, goederenvervoerders en busmaatschappijen. De knooppuntontwikkeling (vastgoedontwikkeling rond knooppunten) is vaak in handen van de gemeenten dan wel vastgoedontwikkelaars.

Tabel 1. Exploitiemodellen van knooppunten, per sector

	Ontkoppeld	lijn-knoop	knoop-dienst	geïntegreerd
Luchtvaart	X			
Zeevaart	X			
Multimodaal	X			
Weg	X			
Transferia		X		
Spoor			X	
Bus			X	
Metro				X
Tram				X

Het tweede type is een lijn-knoopmodel: exploitatie van lijninfrastructuur en de exploitatie van knooppunten zijn geïntegreerd, en de vervoerder opereert onafhankelijk van de lijn-knoop exploitant. Dit zien we min of meer terug bij transferia. Rijkswaterstaat heeft samen met lagere overheden een belangrijke initiërende en financierende rol bij transferia. De daadwerkelijke exploitatie vindt vaak plaats door private partijen die via pps-constructies bij de financiering van het transferium betrokken zijn.

Het derde type is een knoop-dienstmodel: de exploitatie van knooppunten is ondergebracht bij de vervoerder. Het beheer van de lijninfrastructuur is onafhankelijk. Deze vorm zien we terug bij de bus en de trein. De vervoerders ns en Connexion ontwikkelen en exploiteren respectievelijk de trein- en busstations.

Tot slot is er het geïntegreerd model: exploitatie van lijninfrastructuur, knooppuntontwikkeling en vervoer zijn in één onderneming ondergebracht. Dit zien we bij metrovervoer.

Door de tijd heen kan de ordening van een sector veranderen. Dit is in belangrijke mate afhankelijk van de mate van 'volwassenheid' van de sector (zie kader). Verder is het ook niet zo dat als een sector volledig volgroeid is, slechts één ordeningstype per sector aan te wijzen is.

Ervaringen bij het spoor

Een quick-scan voor het spoor laat zien dat drie van de vier archetypes voorkomen ⁴. In Duitsland, Frankrijk en Zweden is, net als in Nederland, gekozen voor een knoop-dienstmodel. De stations maken in meerdere mate (Frankrijk) of in mindere mate (Nederland en Duitsland) onderdeel uit van het vervoersconcern. In Engeland daarentegen is gekozen voor een combinatie van een lijn-knoop-model en een knoop-dienstmodel. Alle stations zijn in eigendom van de railinfrabeheerder Railtrack. Soms beheert en exploiteert Railtrack de stations zelf. In de meeste gevallen is de exploitatie van de stations (via leasecontracten) overgedragen aan de grootste vervoerder, namelijk de vervoerder met de meeste passagiers op het betreffende station.

Japan kent een geïntegreerd model. De exploitatie van stations is ondergebracht bij de private vervoerder die meestal ook nog eens de lijninfrastructuur bezit en beheert ⁵. Deze concerns zijn ook actief in niet-spoorgerelateerde activiteiten rond stations zoals onroerendgoed-ontwikkeling, reisbureaus, exploitatie van bus- en taxiprojecten, pretparken, musea en sportcentra. De Japanse overheid heeft deze scopeverbreding toegestaan, omdat deze activiteiten passagiersstromen zeker stellen en de concerns een financiële basis geven. Kruissubsidiëring van niet-spoor gerelateerde naar spoorgerelateerde activiteiten is daarbij overigens onmogelijk: de tarieven voor railgebruik en de reizigerstarieven zijn sterk gereguleerd en er is strikte regulering en toezicht op kruissubsidiëring ⁶.

De spoorsector illustreert dat landen verschillende ordeningskeuzes voor knooppuntexploitatie kunnen maken. Hoe zijn vanuit beleidsmatig gezichtspunt de onderscheiden modellen voor de exploitatie van knooppunten te beoordelen en te waarderen? En helpen deze modellen bij de beleidsvragen van nu?

Voordelen, nadelen en keuzes

Lijn-knoopmodel

Nieuwe lijninfrastructuur is door aanloopperiodes en de hoge investeringen niet altijd zelfstandig rendabel te exploiteren. Het lijn-knoop model duikt vaak op bij discussies over nieuwe kostbare infrastructuur zoals bij de magneetzweefbaan, hsl en lightrail. Door het combineren van infrastructuurexploitatie en knooppuntexploitatie ontstaat de mogelijkheid de opbrengsten van knooppuntexploitatie te gebruiken voor de financiering van lijninfrastructuur. Beleidsmatig kan deze keuze interessant zijn. De keuze is dan nog tussen publiek en privaat: de overheid exploiteert knoop en lijn of een private partij exploiteert (via concessie of via eigendom) knoop en lijn ⁷.

Tegenover het financieringsvoordeel staat evenwel een gemis aan mogelijke dynamische winst. Omdat knooppunten winstgevend kunnen zijn, kunnen andere private partijen, (bijvoorbeeld vastgoedontwikkelaars) interesse hebben in ontwikkeling en beheer hiervan. Een concurrentiestrijd om bijvoorbeeld een concessie kan uiteindelijk prijs- en kwaliteitvoordelen opleveren. Daarom kan het op termijn interessant zijn om het lijn-knoop model verder te laten ontwikkelen naar een ontkoppeld model. Om deze optie open te houden, kan de overheid bij het vormgeven van de lijn-knoop constructie concessies per knooppunt vormen en die voor bepaalde duur gunnen aan de infrastructuurbeheerder. Dan heeft zij de keuze om na afloop van de periode de concessies afzonderlijk op de markt te brengen. Voorwaarde hierbij is natuurlijk wel dat er voldoende marktpartijen zijn.

Knoop-dienst model

Ook het combineren van knooppuntexploitatie met de vervoersfunctie maakt kruissubsidiëring mogelijk. Beleidsmatig kan deze keuze interessant zijn als vervoer een bedrijfseconomisch onrendabele activiteit is. Het traditionele spoor wordt gekenmerkt door een knoopdienst model. Deze ordeningskeuze is deels ingegeven door de gedachte dat een Europese spoormarkt zou ontstaan. Als de meeste andere landen ervoor kiezen stationexploitatie en vervoer te integreren en de ns een speler moet worden op de Europese markt, dan lijkt het onderbrengen van stations bij de vervoerder een logische keuze. De Europese ontwikkeling van de spoormarkt is op dit moment zeer onduidelijk. De oplossing die het meest robuust lijkt voor verschillende ontwikkelingen, is om alle stations afzonderlijk in concessievorm van bepaalde duur aan ns te gunnen. Hierdoor behoudt de overheid de mogelijkheid om voor een andere ordening te kiezen als de marktdynamiek en de aanwezigheid van stationsexploitanten daartoe aanleiding geven.

Ontkoppeld model

Het onderscheiden van infrabeheer, knooppuntexploitatie en vervoer schept de mogelijkheid om hiervoor separate markten te creëren. Beleidsmatig kan het onkoppeld model interessant zijn als door concurrentie beter dan wel goedkoper infrabeheer, vervoer, respectievelijk knooppuntontwikkeling ontstaat.

In de luchtvaart is sprake van een onkoppeld model. Schiphol is nu in eigendom van de overheid. Luchthavenexploitatie is al heel wat jaren een bedrijfseconomisch rendabele bedrijfstak. Mondiaal zien we dan ook een markt ontstaan van exploitanten van luchthavens. Als deze exploitanten voldoende concurrentiedruk van elkaar ondervinden en publieke belangen op een adequate manier gereguleerd zijn, is privatisering van Schiphol een reële optie.

Ook in de zeevaart is sprake van een onkoppeld model. Bij zeehavens is deze trendontwikkeling naar een mondiale markt voor havenexploitanten minder duidelijk. We zien zeehavens met overheidssteun en private, financieel zelfstandige zeehavens.

Zolang er geen markt ontstaat met exploitanten voor zeehavens die bedrijfseconomisch op eigen benen kunnen staan, is privatisering niet aan de orde. Verdere verzelfstandiging binnen het publieke domein kan een veilige voorbereiding zijn op toekomstige marktontwikkeling.

Geïntegreerd model

Het koppelen van infrabeheer, knooppuntexploitatie en vervoer kan belangrijke synergie-effecten opleveren. Daarnaast kan overheidssubsidiëring soms achterwege blijven als enige vorm van kruissubsidiëring wordt toegelaten. Dit beheersmodel is bovendien vrij stabiel, aangezien de verantwoordelijkheid van alle taken in een hand is. Hierdoor zijn risicoafwenteling en taakafbakeningsproblemen tussen infrabeheer, knooppuntbeheer en vervoer nauwelijks aan de orde. Dit model kan vooral aantrekkelijk zijn in de opstartfase van een systeem. Daar staat tegenover dat het geïntegreerde model twee maal mogelijke dynamische winst misloopt: concurrentie tussen knooppuntexploitanten en mogelijke concurrentie tussen vervoerders.

Conclusie

Elke ordeningskeuze brengt voor- en nadelen met zich mee. Afhankelijk van de ontwikkeling van de sector en de beleidsdoelen zijn verschillende ordeningsmodellen mogelijk. Er is geen ideaal model voor knooppuntexploitatie in infrastructuurgebonden vervoerssectoren. Daarom doen we er goed aan te anticiperen op mogelijke overgangen tussen beheersmodellen. Dit betekent dat knooppunten van nieuwe infrastructuur, zoals magneetwefbaan en hsl, als afzonderlijke onderdelen worden gedefinieerd. Bij structuurwijzigingen in bestaande infrastructuurgebonden sectoren (bus, spoor, weg) is extra aandacht voor de positie van knooppunten noodzakelijk.

1 De infrastructuurgebonden sectoren telecom en elektriciteit laten we hier buiten beschouwing, omdat knooppuntontwikkeling hier nauwelijks aan de orde is.

2 M.J.W. van Twist en E.F. ten Heuvelhof, Concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren, in: W. Derksen e.a. (red.), Publieke en private verantwoordelijkheden, WRR Voorstudies en achtergronden, Den Haag, 1999.

3 Motie-Dijsselbloem e.a., Tweede kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27482 en 27216, nr 70.

4 Meer informatie hierover is onder meer te vinden in: RIGO, Research en Advies, Spoorwegstations: een internationale verkenning, Amsterdam, 1997.

5 F. Mizutani, D. Van de Velde en P. Reeve Japan; research on railway competition, national report, Kobe University, School of Business Administration/Erasmus Universiteit Rotterdam, 1998.

6 Naast het 'geïntegreerde model' komt in Japan ook het 'lijn-knoop model' voor. In de regio Osaka Metropolis Kobe is een infrastructuurbeheerder die ook de stations exploiteert en zijn vier vervoerders op het spoor actief.

7 Ook kan de overheid via afroming van knooppuntexploitatie-opbrengsten voordelen van het lijn-knoopmodel realiseren. Zie: Nyfer, Geld uit de grond; financiering van infrastructuur, Breukelen, 1998.