

Splitsen trein en spoor leidt tot coördinatieproblemen

Splitsing van het spoorbedrijf in een vervoers- en infrastructuurbedrijf wordt vaak als noodzakelijk voor eerlijke concurrentie op het spoor gezien. Aan zo'n splitsing kleven echter ook nadelen en er zijn andere concurrentiegerichte hervormingen. Een verkenning van de alternatieven.

IN HET KORT

- Het in aparte bedrijven onderbrengen van trein en spoor voorkomt dat vervoerders concurrenten van het spoor kunnen weren.
- Splitsing leidt echter tot soms verborgen coördinatieproblemen, met name bij het tot stand brengen van investeringen.
- Een verstandige heroverweging van de governance van de spoorsector kijkt kritisch naar de splitsing.

DIDIER VAN DE VELDE

Onderzoeker aan de TU Delft en directeur van inno-V

In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd de nationale spoorwegbedrijven inefficiëntie en gebrek aan klantgerichtheid verweten. Ook kwam door een te sterke nationale focus het internationale spoorvervoer onvoldoende tot bloei.

Om daar wat aan te doen, ontstond er een Europees spoorbeleid met meer concurrentie als uitgangspunt. Kernonderdeel van dit beleid is het streven naar een splitsing tussen infrastructuurbeheer en treinexploitatie. Want de gedachte is dat als de vervoerder ook de rails in eigendom heeft, hij de concurrentie kan tegengaan.

Maar was deze splitsing echt noodzakelijk? In Japan en de Verenigde Staten zijn de waargenomen efficiëntieproblemen zonder splitsing opgelost. Toch waren het de Zweedse en Britse ervaringen – waarin de combinatie centraal staat van verticale splitsing met concurrentie via aanbestedingen of *open access* – die, gesterkt door een gelijkkluidende overtuiging binnen het Europese spoorbeleid, de toon zetten in Europa.

Dit artikel bespreekt eerst de economische mechanismen waarlangs splitsing al dan niet zorgt voor meer

concurrentie. Vervolgens kijken we naar de effecten van splitsing op de kosten en de efficiency. Centraal staat de gedachte dat splitsing voor meer concurrentie zorgt in het Europese beleidsdebat. Ook kijken we naar de uitwerking van het Europese beleid in Groot-Brittannië, Zweden en Nederland, en plaatsen deze in perspectief.

De economie van splitsing

De splitsing van de oude verticaal geïntegreerde staatspoorwegen in twee hoofdorganisaties – in Nederland leidend tot het ontstaan van ProRail naast de Nederlandse Spoorwegen (NS) – heeft voor een belangrijke breuklijn gezorgd in een waardeketen die oorspronkelijk onder één centrale aansturing kon staan. Door deze verticale splitsing (*unbundling*) worden de verantwoordelijkheden bij aparte instanties belegd, waarna er hiertussen interfaces ontstaan. Zo verdwijnt de mogelijkheid om voorkomende conflicten of belangentegenstellingen (zogenaamde *misaligned interests*) te beslechten door een management-hiërarchie via interne afstemming of uitruil van belangen. Hiervoor in de plaats komt er een extern afstemmingsmechanisme tussen vragers en de aanbieder van spoorcapaciteit, namelijk het prijsmechanisme in de vorm van heffingen voor het infrastructuurgebruik. Dit prijsmechanisme moet in principe zorgen voor het ontstaan van een optimale afstemming van de vraag naar infrastructuurcapaciteit en infrastructuuraanbod. Internationale ervaringen laten echter zien dat dit verre van eenvoudig te regelen is. Zelfs in Groot-Brittannië, waar het beleid sterk aan de marktgedachte was toegewijd, bleek het niet mogelijk om een goed functionerend prijsmechanisme te ontwerpen dat daadwerkelijk resulteerde in optimalisatie over de hele spoorwegketen heen (McNulty, 2011). Dit heeft zijn neerslag op verschillende tijdschalen, zie daarvoor kader 1.

Keuzes in uitbesteding

De beleidsfocus op verticale splitsing tussen infrastructuurbeheer en treinexploitatie, in het kader van de invoer

ring van concurrentie, maskeert overigens dat splitsing ook als een gewone bedrijfsmatige vraag kan worden gezien, namelijk: wanneer is het economisch zinvoller om een onderdeel van het productieproces zelf te verzorgen, en wanneer kan het beter op de markt ingekocht worden? *Make or buy* dus. Dit verwijst naar het economische vraagstuk van de minimalisatie van de productiekosten met inbegrip van de transactiekosten (Williamson, 2000). In de praktijk zien we dat onderdelen van de waardeketen van de spoorsector vanzelfsprekend uitbesteed worden aan gespecialiseerde bedrijven – het bouwen van treinmaterieel, het civieltechnische werk aan een baanvak. Voor andere onderdelen van de keten is het antwoord minder evident.

Een vervoerder *kan* materieelonderhoud uitbesteden, maar is het ook wel altijd bedrijfseconomisch zinvol om dit te doen? Hier zien we in de praktijk een verscheidenheid aan arrangementen ontstaan. De aard van de productieprocessen en het belang om controle over de keten te hebben, kan er namelijk toe leiden dat deze activiteiten soms – maar niet altijd – beter door de vervoerder kunnen worden uitgevoerd.

Spooronderhoud *kan* door de infrastructuurbeheerder worden uitbesteed, maar het opstellen van onderhoudscontracten luistert wel heel nauw. ProRail heeft hier positieve ervaringen mee, maar het Britse Network Rail heeft er in het verleden minder goede ervaringen mee gehad, en heeft delen van het onderhoud weer *in-house* gebracht.

Infrastructuur *kan* door een landelijke infrastructuurbeheerder worden geconfigureerd zonder zicht te hebben op de investerings- en dienstregelingsplannen op de lange termijn van een vervoerder. Maar de vraag is of dit tot een optimale middelenbesteding voor de hele spoorwegketen leidt, of eerder tot een kostenminimalisatie voor de infrastructuurbeheerder, met als resultaat gemiste marktkansen en inefficiënties voor de vervoerder – en daardoor mogelijk ook hogere totale kosten in de sector. Finetuning van de infrastructuur (zoals lokale verplaatsingen van seinen en wissels, de verlenging van een perron, het aanleggen van een passeerspoor, enzovoort) heeft aantoonbaar veel effect op de beschikbare capaciteit en de betrouwbaarheid van een netwerk, mits goed afgestemd met het aanbodmodel van de vervoerder. De vraag is of er optimalisatie kan ontstaan als de infrastructuurbeheerder hiervoor vanwege splitsing telkens de kosten moet dragen – maar de vervoerder er de baten van plukt. En dat terwijl op concurrentieneutraliteit gerichte regulering verhindert dat de totale kos-

ten en baten als basis voor de beslissing zouden dienen. Denk ook aan de optimalisatie van spooronderhoudskosten (spooronderhoud liever overdag gedurende lange aaneengesloten periodes) en de impact ervan op de opbrengsten van vervoersders (die spooronderhoud liever 's nachts hebben), enzovoort.

De kosten van splitsing

De economische wenselijkheid van het vervangen van een interne hiërarchische beslissing door een markttransactie, hangt voor elk van deze afzonderlijke stappen af van de aanwezige schaalvoordelen in het betrokken onderdeel van het productieproces en van de kenmerken van de bijbehorende transactie (frequentie, onzekerheid over de uitkomst en specificiteit van de benodigde investeringen). Verkeerde keuzes in de vorm van te veel of juist te weinig splitsingen leiden tot meerkosten in de sector. Het gaat hier niet alleen om de additionele transactiekosten van splitsing, zoals het opstellen van contracten en juridische kosten door de toegevoegde interface, die op twee tot drie procent van de totale kosten worden geschat (Merkert et al., 2012). Het gaat vooral om de minder zichtbare meerkosten verderop in de waardeketen bij dezelfde of bij juist andere partijen, ten gevolge van suboptimale keuzes. Dit tast de efficiëntie van de sec-

Vier tijdshorizons in het spoorvervoer

KADER 1

Op verschillende plekken in de waardeketen kunnen er veel vergelijkbare redeneringen worden toegepast. We hebben hier namelijk te maken met een veelheid aan mogelijke breuklijnen bij elke stap in de waardeketen. Om de discussie te verhelderen (zie voor meer details Van de Velde (2015)), kunnen coördinatievraagstukken samenvattend in een typologie worden ondergebracht gebaseerd op vier tijdshorizonten.

Ten eerste de vraagstukken op de lange termijn van investeringen in trein en spoor, waaronder vraagvoorspellingen, langetermijn-aanbodplannen, investeringen in additionele capaciteit, maar ook afstemming bij technische vernieuwingen en standaarden. Ten tweede het vraagstuk van de opzet van de productie, waaronder asset-betrouwbaarheid door preventief onderhoud, de bemensing en vaardigheden van het personeel, maar ook de finetuning van de infra-

structuur, zoals wissels en seinen en passeersporen, die veel invloed op de capaciteit kan hebben. Ten derde de kortetermijnvragen rond de terugkerende capaciteitsverdeling over de bestaande infrastructures, inclusief de verdeling tussen commercieel gebruik en spooronderhoud. En ten laatste de realtime-afstemming tussen treinexploitatie en infrastructuurmanagement tijdens de productie (waaronder de bijsturing van personeel en materieel en de informatie aan reizigers bij ontregelingen).

In een dynamisch perspectief hoort ook een plaats te worden gegeven aan de *feedback loops* van elk van deze termijnen naar de langere termijnen. Dit is in het spoor met name van belang omdat, door de technische afhankelijkheid tussen trein en spoor onderling, ervaringen uit het verleden, zoals dispunctualiteit, veel informatie opleveren om de hele waardeketen te optimaliseren.

tor aan (Nash et al., 2014). Studies met kwantificering van de gevolgen van de splitsing in de spoorwegsector komen tot tegenstrijdige bevindingen, vermoedelijk vanwege tekortkomingen in de manier waarop de variabelen 'splitsing' en 'concurrentie' erin opgenomen zijn (Van de Velde et al., 2012). Een recente toevoeging aan de econometrische literatuur is de invloed van de variabele 'treindichtheid op het netwerk' (Mizutani en Uranishi, 2013). Dit heeft geresulteerd in de interessante nuancering dat de splitsing tot toenemende kosten leidt bij hogere treindichtheden (Mizutani et al., 2015; Nash et al., 2014), wat in verband wordt gebracht met toegenomen coördinatieproblemen in dergelijke omstandigheden (Van de Velde et al., 2012).

Een eventuele kostentoeename als gevolg van de splitsing is dus niet zozeer het resultaat van toegenomen transactiekosten, als wel van *misaligned incentives* tussen de partijen, en dan met name daar waar het op een netwerk 'knekt'. Hierdoor kan er meer behoefte ontstaan aan rollend materieel, personeel of infrastructuur voor een bepaald productieniveau dan strikt noodzakelijk is. Deze toegenomen kosten zijn niet per se meteen zichtbaar, zeker als de treinexploitatie het resultaat is van een aanbesteding, want dan neemt men al gauw aan dat het wel efficiënt zal zijn – 'want het is immers een resultaat van concurrentie'. Het gebrek aan ketenoptimalisatie tussen vervoerder en infrastructuurbeheerder blijft dan buiten het zichtveld, omdat het ook buiten de reikwijdte valt van de vervoersaanbesteding. Afzonderlijke actoren optimaliseren in een gesplitste spoorketen hun eigen positie, wat niet per se leidt tot de optimalisatie van de kosten en opbrengsten van de keten als geheel, zoals in Groot-Brittannië ook bleek. Maar de splitsing

heeft haar oorsprong in het Europese beleid, en daarvoor gaan we terug naar de jaren tachtig.

De wording van het Europese beleid

De Europese Commissie gaf inhoud aan een gemeenschappelijk Europees vervoersbeleid, waarin de vrije markt leidend was en waarin verder discriminatie tussen vervoerders uit verschillende lidstaten uit den boze was. Er verschenen in 1985, 1992 en 2001 White Papers van de Europese Commissie waarin dit beleid uiteen werd gezet, later gevolgd door nog meer beleidsstukken (Ponti et al., 2013). In een sector waarin inefficiëntie aanwezig was, werd concurrentie geacht om voor meer doelmatigheid te zorgen. Gecombineerd met een open toegang voor concurrenten over de landsgrenzen heen, werd dit gezien als een middel om spoorwegen een grotere rol te laten spelen op de Europese vervoersmarkten, met als resultaten een groter marktaandeel voor het spoor, minder wegencongestie en minder vervuiling. Daarbij lag de nadruk van het beleid overigens in eerste instantie op het goederenvervoer.

De Europese Commissie ziet in splitsing de beste manier om een eerlijke toegang van derden tot de spoorinfrastructuur te garanderen. Splitsing moet zo bijdragen aan een vermindering van de monopoliepositie van de bestaande staatsspoorwegen en hun dominantie op de spoorinfrastructuur, waardoor concurrentie vanwege nieuwe toetreders meer kans van slagen heeft.

De gedachte van die splitsing werd in 1991 in de Europese wetgeving opgenomen. Deze vereiste in eerste instantie alleen maar een boekhoudkundige splitsing (kader 2). Drie jaar eerder had Zweden al een verdergaande institutionele splitsing tussen infrastructuurbeheer en treinexploitatie ingevoerd, hiertoe aangezet door de slechte prestaties van de staatsspoorwegen en hun gebrek aan transparantie. Zweden besloot dat de spoorinfrastructuur voortaan beheerd zou worden door de staat, net zoals de weg. De vervoerder zou betalen voor het gebruik van het spoor op basis van het idee van marginale sociale kosten. Dit zou later ook centraal staan in het Europese vervoersbeleid (Ponti et al., 2013). Het regionale rollend materieel zou aan de Zweedse provincies overgedragen worden, en zij zouden beslissen of de regionale treindiensten zouden worden gecontinueerd, en – indien ja – hoe.

Concurrentie via aanbestedingen was geen onderdeel van het Zweedse plan, maar de splitsing en decentralisatie maakte het gebruik van dit instrument mogelijk. Geïnspireerd door de goede ervaringen die de Zweedse

Gradaties van splitsingen

KADER 2

De eenvoudigste splitsingsvorm is de *boekhoudkundige splitsing*. Het bedrijf wordt niet gesplitst, maar de boekhouding wordt wel apart bijgehouden.

Bij een *informatieele splitsing* zorgen daarbovenop interne barrières ervoor dat informatie niet vrijelijk stroomt tussen het infrastructuurbeheer en de eigen vervoerder – dit omwille van de neutraliteit ten opzichte van concurrenten die capaciteit aanvragen.

Bij een *organisatiele splitsing*, ontstaat er een organisatievorm met een holding en dochterbedrijven, wat

in principe moet zorgen voor meer afstand. Overigens zien we in de praktijk hier aanzienlijke verschillen tussen zogenaamde holdingmodellen, zowel qua organisatievorm als qua functioneren, variërend van een aanzienlijke mate van coördinatie tot een de facto onafhankelijkheid (of zelfs een onderlinge tegenwerking van de partijen door een onvermogen tot coördinatie).

Bij *institutionele splitsing* worden de infrastructuurbeheerder en vervoerder volledig gesplitst en heropgericht als losstaande bedrijven.



provincies sinds kort al hadden met aanbestedingen in de bussector, was het maar een kleine stap om ook het treinvervoer te gaan aanbesteden. De nationale treindiensten daarentegen bleven in eerste instantie onder het monopolie van de staatsspoorwegen. Maar ook hier deed concurrentie later, in een radicalere vorm, zijn intrede in de gedaante van de vrije-toetreding (*open access*), dus zonder overheidsbestelling via aanbestedingen. Sindsdien worden landelijke diensten alleen nog aangeboden waar dit commercieel mogelijk is, zonder exclusiviteit, contracten, sturingsmogelijkheden of prestatie-indicatoren voor de overheid. Deze hervormingen – die door Zweedse onderzoekers zijn bestempeld als een ‘onbedoelde’ (Nilsson, 2002) of ‘toevallige’ (Alexandersson, 2010) deregulering – zijn illustratief voor hoe dergelijke fundamentele veranderingen soms kunnen ontstaan.

In 1994, drie jaar na de Europese tekst, voerde Groot-Brittannië ook een radicale institutionele splitsing in tussen infrastructuurbeheer en treinexploitatie. Hier ging de keuze van meet af aan gepaard met het aanbesteden van een twintigtal grote vervoersnetwerken. Open-access-diensten kregen hier maar een zeer marginale rol toebedeeld. Hoewel passend in de Europese beleidsdenkenbeelden, ging deze Britse transformatie veel verder dan de toenmalige Europese eisen. Ze werd vermoedelijk eerder gedictieerd door nationale dogmatische post-thatcheriaanse beleidsstandpunten, dan door zuiver Europees beleid.

Wat de oorzaken ook zijn, met de concurrentievervaringen van Zweden en Groot-Brittannië in het personenvervoer steeg gaandeweg ook de aandacht voor de concurrentievormen die via splitsing in de spoorwegsector werden vergemakkelijkt. Dit ging dus niet meer over alleen open access in het goederenvervoer, zoals in de oorspronkelijke opzet, maar steeds meer ook over aanbestedingen in het personenvervoer (zie Mouwen, 2019, in dit dossier).

Het splitsingsdogma doorgeprikt

In gewone economische sectoren leiden de beslissingen van de deelnemers aan een waardeketen binnen het vrije marktproces eerder tot een optimalisatie van de configuratie van de keten. De actoren nemen *make-or-buy*-beslissingen, waarbij wie economisch ‘gelijk’ heeft, overleeft en wie niet, verdwijnt. In de Europese spoorsector daarentegen hebben we wat betreft een van de centrale transacties – het aanbieden van infrastructuurcapaciteit, en deze capaciteit dan gebruiken ten behoeve van het aanbieden van vervoersdiensten – te maken met een splitsing die niet door de actoren zelf als optimaal is gekozen via een marktproces. We hebben hier te maken met een splitsing die *bij wet* aan de hele keten is opgelegd.

Hier zien we dat de eerder aangevoerde (dogmatische) Europese redenering omtrent de invoering van concurrentie leidend wordt. Impliciet worden namelijk de concurrentievoordelen die na een splitsing behaald zouden kunnen worden, groter geacht dan de eventuele resulterende nadelen van een splitsing in de vorm van een gebrek aan afstemming in de keten. Het probleem hierbij is dat men zich, ten eerste, niet fundamenteel de vraag stelt of deze splitsing wel of niet past bij de betrokken transactiekenmerken, terwijl er verder een aantal technische kenmerken kunnen worden genoemd die de sector onderscheiden van andere vervoersektoren – zoals onder meer een groter infrastructuurkostenaandeel wat betreft de totale kosten, een sterkere technische afhankelijkheid tussen infrastructuur en voertuig, of een afwezigheid van vrijheidsgraden in de uitvoering doordat voertuigen niet makkelijk in te halen zijn. Ten tweede wordt ook niet onderkend dat alternatieve organisatievormen van de keten (zonder splitsing en met een betere afstemming erbinnen) de invoering van concurrentieprikkels niet in de weg staan en dergelijke opties worden dan ook niet onderzocht.

Splitsing en coördinatie in andere landen

Een nadere internationale beschouwing van het functioneren van de spoorwegketen onder de opgelegde splitsing is op zijn plaats. Een aantal ontwikkelingen in binnen- en buitenland duiden namelijk op het bestaan van noemenswaardige coördinatievraagstukken. Dit zijn belangrijke constatering voor Nederland op een moment waarop de governance van de sector heroverwogen wordt.

De governancekeuzes voor de spoorsector zijn, als het gaat om de splitsing per land, verschillend en niet altijd bestendig. In Nederland kennen we een vrij radicale vorm van implementatie van het Europese beleid van verticale splitsing in de spoorsector. Groot-Brittannië en Zweden hebben vergelijkbare structuurhervormingen doorgevoerd. Andere landen hebben gekozen voor een opzet die maar minimaal voldoet aan de Europese wensen, dus zonder volledige splitsing tussen infrastructuurmanagement en treinexploitatie (Duitsland, Italië, Oostenrijk, maar ook Zwitserland dat – hoewel buiten de Europese Unie – een aantal EU-regels volgt). Een opvallend voorbeeld is Frankrijk, waar eerder een (hybride) splitsing was doorgevoerd, maar dat in 2015 besloot tot heroprichting van een geïntegreerde structuur met de SNCF als een soort holding boven SNCF Mobilité en SNCF Réseau. België heeft daarentegen gekozen voor een formele splitsing, terwijl hier een – slecht functionerende – holdingstructuur bestond tot 2014.

In kader 3 zijn de voorbeelden van Japan en de Verenigde Staten opgenomen; voorbeelden waarbij er zonder verticale splitsing toch een efficiënt en klantgericht spoorvervoer is verkregen. Afgaande op de huidige Europese beleidscontext kijken we naar de ervaringen, ontwikkelingen en voortschrijdende inzichten in Nederland, Groot-Brittannië en Zweden. De laatste twee hebben voor een vergelijkbare vergaande verticale splitsing gekozen als die in Nederland. De ervaringen in deze landen vertonen problemen die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse. Ook in Zweden en Groot-Brittannië zoekt men naar manieren om de coördinatie en samenwerking tussen de partijen te verbeteren en anders te institutionaliseren.

Nederland

Nederland kent sinds twee decennia een gesplitst spoorregime met aan de infrastructuurkant eerst RailNed, NS Verkeersleiding en NS Railinfrabeheer, die daarna in ProRail opgingen. Problemen zoals herhaaldelijke winterse storingen en een aanrijding in Amsterdam hebben tot de conclusie geleid dat er behoefte was aan meer

coördinatie tussen de partijen in de spoorsector dan er via het prijsmechanisme en de capaciteitsvergoeding mogelijk zou zijn. Zo kwam de *Lange Termijn Spooragenda* (LTSA (2013), deel 2, p. 32) tot de conclusie dat de splitsing een belemmering vormt tot samenwerking, en dat onvoldoende samenwerking leidt tot suboptimalisatie. Zo houden een aantal problemen op het spoor direct verband met *te weinig afstemming tussen ProRail en vervoerders*. Ook concludeerde de LTSA dat de juiste prikkels tot samenwerking ontbraken. Toch werd daarna het latere samenwerkingsprogramma 'Beter en Meer' van ProRail en NS als voorbeeld gezien van een verbeterende samenwerking die een vervolg verdiende.

De uitvoeringsagenda van het LTSA (Bijlage C) vroeg dan ook om per oktober 2014 een geïntegreerde aanpak met een concreet stappenplan te realiseren, waarin beschreven moest worden hoe de LTSA-ambitie voor veiliger, betrouwbaar en hoogfrequent spoorvervoer zou kunnen zorgen. De operationele uitwerking 'Beter en Meer' van ProRail en NS diende als basis hiervoor.

Overigens was intussen ook een persoonlijke notitie van Jaap Bierman (2014) gepubliceerd waarin hij stelde: *“Gezien het feit dat werkelijke marktwerking op het HRN [hoofdrailnet] onwaarschijnlijk is, de bestaande afstemmingsproblematiek groot is, de verkeersintensiteit zal toenemen, en er behoefte is aan een robuuster systeem, moet de richting zijn: minder complex & naar elkaar toe i.p.v. meer interfaces & van elkaar af. De doelstelling van de LTSA, alsook die van ons recente concept-rapport 'Eerst Beter, dan Meer' zullen mijns inziens niet worden bevorderd door het introduceren van additionele gremia, interfaces en complexiteit. In plaats van de systeemdelen verder uit elkaar te trekken en spanningen te verhogen, ligt juist een beweging met meer toenadering, meer afstemming en integrale coördinatie voor de hand – zodat de Reiziger een snelle en probleemloze reis door de keten kan worden geboden.”* Ook stelde hij: *“Indien, en zolang, wijzigingen in de ordening niet tot een effectievere en meer integrale aansturing van ProRail en NS leiden, kan overwogen worden de gezamenlijke besluitvaardigheid te vergroten door een formeel 'deadlock breaking mechanism' af te spreken.”* Hij stelde ten slotte voor om de diverse stadia van escalatie tussen NS en ProRail (lijn, verantwoordelijken, directie-overleg, president-directeuren, ministerie en arbiter) te gaan organiseren. Er is uiteindelijk niet gekozen voor een wijziging van de ordening, wel is het programma 'Beter en Meer' (B&M) ingesteld als samenwerking tussen NS en ProRail, met meer toenadering, afstemming en integrale coördinatie als uitgangspunt, en direct ressorterend

onder de president-directeuren van beide organisaties. Deze specifieke plaatsing tussen de beide organisaties in – en dus niet ‘in de lijn’ – bleek overigens te leiden tot een aantal spanningen met het management in de twee organisaties, maar de rol van B&M in het voor elkaar krijgen van een hoogfrequent vervoer op de corridor Amsterdam–Eindhoven is een succes te noemen. Tal van maatregelen, dwars door de keten heen, werden betrokken bij dit programma (*root cause*-analyse van dispunctualiteit, vertrekprocedure, instapzones, dienstregeling op de tweede, aanpassingen aan de treinen, betrouwbaarheid van zowel materieel als infrastructuur, betere regionale samenwerking, feedback loops, OCCR).

Nu het programma B&M ten einde is, rijst er een belangrijke vraag: zijn de problemen die het ontstaan van B&M rechtvaardigden structureel verdwenen nu B&M als programma opgehouden is? Zo niet, hoe moet het dan verder? Moet B&M verder geïnstitutionaliseerd worden om de reeds aangepakte problemen bestendig op te lossen en verdere coördinatieproblemen in de keten aan te pakken – en, zo ja, hoe dan?

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië is halverwege de jaren’ negentig een radicale splitsing ingevoerd. Alle personenvervoersdiensten zijn vervolgens aanbesteed in omvangrijke gebiedsconcessies. Dit heeft successen opgeleverd op het vlak van reizigersgroei, veiligheid en vlootverjonging. Echter, er zijn ook zorgen gerezen over de totale kosten van het systeem. Dit leidde tot de diepgravende studie *Realising the potential of GB Rail* dat belangrijke conclusies trok over het gebrek aan afstemming tussen ‘trein’ en ‘infrastructuur’ (McNulty, 2011).

Door fragmentatie was de efficiency en afstemming ondermaats, en het kostenniveau dertig procent hoger dan in omliggende landen. De juridische en contractuele setting leidden tot additionele transactiekosten. Ook bleek het onmogelijk om voldoende prikkels tussen beide partijen te realiseren om systeem-breed tot een kostenoptimalisatie te komen. En er was gebrek aan aandacht voor de lange termijn ten gunste van de korte termijn.

McNulty riep om een betere afstemming tussen vervoerder en infrastructuurbeheerder, om zo meer *leadership* in de spoorsector en een integrale/centrale coördinatie te krijgen. Hij bepleitte om ten minste een *cost and revenue sharing* tussen de vervoerder en de infrastructuurbeheerder – met een gezamenlijk doel – tot stand te brengen; en om liever *alliances of joint ventures* te realiseren, met één gezamenlijk managementteam tus-

sen de treinexploitant en de plaatselijke afdeling van de infrastructuurbeheerder; of om zelfs verticale integratie tussen treinexploitatie en infrastructuurmanagement te herinvoeren door verticaal geïntegreerde concessies. In Nederland verwijst het rapport *Kiezen voor een goed spoor* (sectie 3.1.4) (Van den Berg en Van der Vlist, 2017) ook naar deze problematiek en suggereert één ‘paraplu-organisatie’ of ‘alliances’ als alternatief (p. 35).

Ook werd in Groot-Brittannië de oprichting van de *Rail Delivery Group* (RDG) aanbevolen, waarin alle spooractoren gecoördineerde strategieën voor kostenreductie en sector-brede actiepunten zouden ontwikkelen (bijvoorbeeld verbetering van punctualiteit, veiligheid, cultuurverandering, sectorbrede planning en aanpak van sectorbrede vraagstukken).

Network Rail heeft intussen een beleid rondom allianties ontwikkeld met als doel het opheffen van beperkingen die buiten het bereik van de afzonderlijk partijen liggen; het verminderen van de inefficiënties in talloze interfaces en de daarmee gepaard gaande dubbele functies; en het veranderen van houding, zodat er meer vanuit de sector dan vanuit het eigen contractueel belang kan worden gehandeld.

De ervaringen met allianties zijn intussen leerzaam, variërend van lichtere *framework alliances* tot uitgebreidere *deep alliances*. Network Rail heeft zich gedecentraliseerd om beter te kunnen aansluiten bij de concessiegebieden. De Wessex Alliance, als eerste *deep alliance* opgericht in 2012 tussen Network Rail en South West

Hoge prestaties zonder splitsing

KADER 3

Japan in het personenvervoer en de Verenigde Staten in het goederenvervoer hebben hervormingen ingevoerd waarbij er géén sprake was van verticale splitsing of van concurrentie via aanbestedingen. Hier speelde er juist het behoud van verticale integratie een grote rol, maar daarbij wel de invoering van privatisering, intermodale concurrentie en een beperkte mate van concurrentie tussen verticaal geïntegreerde netwerken. Japan voerde de spoorweghervormingen in 1987 door, gecombineerd met *yardstick competition* en prijsregulering (Mizutani, 1999), en de Verenigde Staten deed dit al in 1980 in combinatie met een vergaande deregulering (Thompson en Kohon, 2012). Beide spoorssystemen zijn intussen beroemd

om het succes van hun hervorming, en om hun huidige goede rendabiliteit en uitvoeringskwaliteit. Alternatieve wijzen om marktprikkels te versterken binnen verticaal geïntegreerde bedrijfsvoeringen, naar Japans of Amerikaans voorbeeld, bleven – hoe succesvol in die landen ook – in Europa buiten beschouwing. Wel zijn in het Vierde Spoorpakket na verzet van een aantal lidstaten tegen het Europese splitsingsconcurrentiedogma de mogelijkheden behouden om onder bepaalde omstandigheden vervoerscontracten onderhands te gunnen aan overheidsbedrijven, en om een bepaalde vorm van holding te behouden (zie Van de Velde (2019), in dit dossier)

Trains, focuste op punctualiteit, klantgerichtheid, betere bijsturing en meer efficiëntie. Het leidde onder andere tot het fuseren van diensten rondom de verkeersleiding tussen infrastructuurbeheerder en vervoerder, tot aanpassingen aan de dienstregeling, opleidingen voor een andere rijstijl, aanpassingen aan treindeuren, *feedback loops*, en aanpassingen aan de infrastructuur. Allianties leidden ook tot één operationele verkeersleiding tussen vervoerder en infrastructuurbeheerder, betere afstemming bij bijsturing, betere afstemming bij grote buitendienststellingen, gezamenlijk stationsbeheer, enzovoort.

Langs deze lijn heeft Chris Grayling, de minister van transport in het voorjaar van 2017 een nieuw spoorbeleid aangekondigd, waarin de vorming van allianties tussen Network Rail en de vervoerders centraler komt te staan. Ja, zelfs verticale integratie komt prominenter op de agenda als optie voor regionale netwerken en een nieuw te ontwikkelen lijn. Intussen heeft het ministerie in september 2018 een grondige review van de spoorsectorstructuur aangekondigd, inclusief meer verticale integratie tussen trein en spoor, en ook heeft het de voormalige baas van British Airways (Keith Williams) gevraagd om voor het einde van 2019 met een advies te komen.

Zweden

Zweden is de bakermat van de verticale splitsing in de spoorsector (sinds 2010 is de infrastructuurbeheerder van het spoor netwerk er zelfs gefuseerd met de Zweedse wegbeheerder). Ook Zweden worstelde met een aantal inefficiënties in de spoorsector, en ook hier werd de conclusie getrokken dat dit het beste door meer samenwerking in de spoorwegketen kon worden aangepakt. Dit leidde in april 2016 tot de oprichting van een samenwerkingsforum tussen alle spoorpartijen om het hoofd te bieden aan een aantal sector-brede problemen. De concrete doelen van het forum zijn: een betere punctualiteit, een meer marktgerichte capaciteitsplanning, en een sterkere samenwerking tussen de infrastructuurmanager en de vervoerders (qua investeringen, capaciteitstoedeling, onderhoud en functionele infrastructuureisen). Ook wil het forum de cultuur in de sector verbeteren. In tegenstelling tot Groot-Brittannië wordt hier niet over allianties en verticale integratie gepraat.

Overeenkomsten en verschillen

De precieze opzet van de samenwerking verschilt in de drie hier genoemde landen. Toch vertonen hun doelstellingen ook gelijkenissen: het overbruggen van *misalignment of interests* tussen treinexploitant en infrastruc-

tuurbeheerder, de verbetering van de treindienst (ook bij investeringen), de verbetering van bijsturing en punctualiteit, en een betere benutting van de capaciteit bij onderhoud en treinexploitatie.

De Britse *framework alliances* vertonen gelijkenissen met B&M, dat ook op programma's van maatregelen was gebaseerd. B&M is tussen NS en ProRail gepositioneerd, terwijl de Britse *deep alliances* – die in de toekomst een nog sterkere rol lijken te gaan spelen – verder gaan door een sterkere inbedding in de aansturing van de deelnemende organisaties.

De aanpak in Zweden lijkt vooral te bestaan uit een communicatieverbetering tussen de partijen. De aanpak is echter veel minder ingebed in de bestaande aansturing dan B&M, en lijkt meer op de Rail Delivery Group in Groot-Brittannië, maar dan zonder de brede sectorale regietaken van de RDG zoals de kaart- en informatie-integratie voor de klanten. Daarentegen zijn de doelstellingen van het Zweedse forum wat betreft samenwerking juist breder dan die van B&M (zoals capaciteitstoedeling).

Herstel van coördinatieproblemen

Het oude regime van staatsspoorwegondernemingen heeft geleid tot efficiëntieproblemen, met name vanwege verkeerde prikkels. Het Europese beleid heeft zich gericht op het stimuleren van concurrentie, met aanbestedingen en open toetreding via splitsing, maar de invoering van concurrentieprikkels zonder splitsing is daarbij niet overwogen. De lidstaten hebben voor verschillende configuraties gekozen, en sommige – zoals Frankrijk – zijn zelfs op hun schreden teruggekeerd. Een vergaande splitsing is ingevoerd, onder andere in Nederland, Groot-Brittannië en Zweden, met coördinatieproblemen in de waardeketen tot gevolg. Via verschillende arrangementen wordt er, met wisselend succes, gewerkt aan een oplossing.

De arrangementen richten zich ten eerste op het prijsmechanisme – de basis van het Europese beleidsdogma – maar dat blijkt in de praktijk moeizaam en onvolledig te werken. Ten tweede heeft overleg in allerlei gremia geholpen, in plaats van het houden van strikte afstand tussen de partijen. Toch heeft dit zijn grenzen op het moment dat één partij systematisch financieel baat heeft bij een arrangement, en een andere partij de kosten moet dragen terwijl marktregulering verbiedt dat er geld overgemaakt wordt. Extra financiering door een derde partij kan de reguleringsbarrières slechten, maar kan leiden tot twijfels over de efficiëntie van dergelijke bestedingen.

In Groot-Brittannië is een alliantie tussen infrastruc-

tuurbeheer en vervoerder beproefd. Dat zal in de toekomst vermoedelijk verder uitgerold worden, juist om de afwegingen tussen infrastructuur en trein integraler in één winst-en-verliesrekening te kunnen beoordelen. Tegelijkertijd lijkt dit juist een ingewikkelde omweg naar verticale integratie te zijn. De radicale optie van verticale integratie wordt thans dan ook in Groot-Brittannië besproken.

Randvoorwaarden voor splitsing

De fundamentele vraag die hier speelt is die van het relatieve voordeel (of nadeel) van verticale splitsing boven andere mogelijke hervormingen, die eveneens concurrentieprikkels kunnen versterken ten opzichte van de toegenomen afstemmingscomplexiteit binnen de productieketen die splitsing veroorzaakt. Bij splitsing ontstaan er transactiekosten en meerkosten (of gemiste besparingskansen) ten gevolge van een *misalignment of interests*. Sommige vraagstukken kunnen – zonder dat er geld in het spel komt – makkelijk opgelost worden door overleg, maar andere arrangementen komen moeizamer tot stand. En weer andere vraagstukken worden niet opgelost of worden door de actoren zelfs niet gepercipieerd (de situatie verschilt per land).

Interessant en tegelijkertijd zorgelijk is dat de decennialange splitsing ook geleid heeft tot de verdwijning van concrete ervaringen in sommige landen met functioneringsmogelijkheden wat betreft de verticale integratie. Hiermee zijn de referentiekaders van de actoren veranderd, en kan het zijn dat optimalisatiepotentiëlen zodoende niet eens meer gepercipieerd kunnen worden omdat ze buiten de reikwijdte van de bestaande organisaties zijn komen te liggen. Door dit gebrek aan *counterfactuals* wordt het steeds moeilijker om de omvang van de overgebleven meerkosten te schatten. Japan kan hier als een interessante bron voor vergelijkingsmateriaal dienen. Zo kunnen baanvakken in Japan aanzienlijk intensiever benut worden dan in Europa, bijvoorbeeld in Nederland, en hebben de managementpraktijken een bredere focus op integrale afwegingen binnen de keten en op feedback loops, iets wat in Europa onder een gesplitst regime veel moeilijker of zelfs onmogelijk is geworden. Ook is er in Europa een sterkere focus op grootschalige transitie, zoals bij veiligheidssysteem ERTMS, viersporigheid en aanbestedingen, terwijl de Japanse managementaandacht juist uitgaat naar kleine maar integrale verbeterstappen. De Japanse spoorwegen – in afwezigheid van splitsing maar intussen wel gedreven door andere externe concurrentieprikkels – weten hierdoor veel betere prestaties te bereiken dan die in Europa.

De ervaringen in met name Nederland en Groot-Brittannië, met een gebrek aan afstemming tussen infrastructuurbeheer en treinexploitatie, maken dat er meer dan voldoende aanleiding is om nader en met een open vizier naar de kwestie van verticale coördinatie te kijken bij de komende heroverwegingen aangaande de governance van de sector.

Literatuur

- Alexandersson, G. (2010) *The accidental deregulation: essays on reforms in the Swedish bus and railway industries 1979–2009*. Economic Research Institute, Stockholm School of Economics.
- Berg, P.J.C.M. van den, en J. van der Vlist (2017) *Kiezen voor een goed spoor: scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024*. Rapport ABDTOPconsult, 31 maart. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Bierman, J. (2014) *Ordening Nederlandse spoorsector*. Persoonlijke gedachten, te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.
- L TSA (2013) *Lange Termijn Spooragenda: visie, ambitie en doelen*, februari. Publicatie Ministerie van Infrastructuur en Milieu, te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- McNulty, R. (2011) *Realising the potential of GB Rail: final independent report of the Rail Value for Money study*. Detailed Report, Department for Transport, en Office of Rail Regulation. Te vinden op orr.gov.uk.
- Merkert, R., A.S.J. Smith en C.A. Nash (2012) The measurement of transaction costs: evidence from European railways. *Journal of Transport Economics and Policy*, 46(3), 349–365.
- Mizutani, F. (1999) An assessment of the Japan railway companies since privatization: performance, local rail service and debts. *Transport Reviews*, 19(2), 117–139.
- Mizutani, F., A.S.J. Smith, C.A. Nash en S. Uranishi (2015) Comparing the costs of vertical separation, integration, and intermediate organisational structures in European and East Asian railways. *Journal of Transport Economics and Policy*, 49(3), 496–515.
- Mizutani, F. en S. Uranishi (2013) Does vertical separation reduce cost? An empirical analysis of the rail industry in European and East Asian OECD countries. *Journal of Regulatory Economics*, 43(1), 31–59.
- Mouwen, A. (2019) *Conditioes voor verder aanbesteden van het hoofdrailnet ongunstig*. ESB, 104(4778S), 50–56.
- Nash, C.A., A.S.J. Smith, D.M. van de Velde et al. (2014) Structural reforms in the railways: incentive misalignment and cost implications. *Research in Transportation Economics*, 48, 16–23.
- Nilsson, J.-E. (2002) Restructuring Sweden's railways: the unintentional deregulation. *Swedish Economic Policy Review*, 9, 229–254.
- Ponti, M., A. Boitani en F. Ramella (2013) The European transport policy: its main issues. *Case Studies on Transport Policy*, 1(1–2), 53–62.
- Thompson, L.S. en J.C. Kohon (2012) Developments in rail organization in the Americas, 1990 to present and future directions. *Journal of Rail Transport Planning & Management*, 2(3), 51–62.
- Velde, D.M. van de (2015) *European railway reforms: unbundling and the need for coordination*. In: M. Finger en P. Messulam (red.), *Rail economics, policy and regulation in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 52–88.
- Velde, D.M. van de (2019) *Europese spoorwetgeving vereist nationale uitwerking*. ESB, 104(4778S), 24–28.
- 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.
- Williamson, O.E. (2000) The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595–613.