

# Subsidie is beter besteed aan ProRail dan aan de NS

De prijs van een treinkaartje bedraagt slechts ongeveer de helft van de totale kosten van de rit. De andere helft wordt door de staat bijgepast via een subsidie. Die subsidie gaat niet naar de vervoerders, maar naar infrastructuurbeheerder ProRail. Is dat wel verstandig?

## IN HET KORT

- Verleggen van de subsidie naar de vervoerder levert nauwelijks betere prikkels op en maakt de subsidieverstrekking complexer.
- Uit een landenvergelijking blijkt dat betere spoorprestaties samen gaan met een groter subsidiedeel voor de infrastructuur.
- Het aanpassen van de huidige financieringsstructuur lijkt niet welvaartsverhogend.

## HUIB DE KLEIJN

Senior medewerker toezicht bij de Autoriteit Consument & Markt

Overal in Europa subsidiëren overheden het spoor. In Nederland dekken subsidies ongeveer de helft van de kosten en de opbrengsten van de kaartverkoop aan reizigers deken de andere helft (ABDTOPconsult, 2017). Die subsidie gaat dan vooral naar de infrastructuurbeheerder ProRail. Figuur 1a geeft de huidige situatie weer, en laat de geldstromen zien.

Maar is ProRail wel de juiste partij om te subsidiëren? Zowel Hansen et al. (2011), Buijink (2013) als ABDTOPconsult (2017) wijzen erop dat het subsidiëren van de vervoerders in plaats van de infrastructuurbeheerder betere integrale besluitvorming mogelijk maakt, omdat zo de prikkels van de infrastructuurbeheerder en de vervoerders beter op elkaar aansluiten. Als men de vervoerder in plaats van de infrastructuurbeheerder zou subsidiëren, dan zou de gebruiksvergoeding van de vervoerder aan de infrastructuurbeheerder omhoog moeten gaan. Wettelijk is dat mogelijk, kader 1 gaat hierop in. Figuur 1b geeft de geldstromen weer als de vervoerders gesubsidieerd zouden worden.

Terughoudendheid is echter geboden. De Boston Consulting Group (BCG, 2015) concludeert dat landen in Europa die een relatief groot subsidiedeel naar de infrastructuur laten vloeien, gemiddeld betere prestaties te zien geven wat betreft het gebruik, de kwaliteit en de veiligheid van het spoor (figuur 3). BCG adviseert overheden dan ook te overwegen om juist een groter subsidiedeel via de infrastructuur te laten lopen.

Er zijn drie soorten kosten op het spoor: variabele, vaste en uitbreidingskosten. De variabele kosten zijn vooral de kosten van slijtage door gebruik, maar omvatten bijvoorbeeld ook de kosten voor extra verkeersleiding bij een intensiever spoorgebruik. De kosten van de elektriciteit – geleverd via ProRail – ter voortstuwing van de treinen komen daar nog bij. De vaste kosten van een bepaald stuk spoor zijn kosten die niet afhankelijk zijn van het aantal gereden kilometers. Uitbreidingskosten zijn investeringen om de capaciteit van het spoor te vergroten, of investeringen om een bepaalde functionaliteit zoals een bovenleiding toe te voegen.

Deze kosten zijn gestileerd weergegeven in figuur 2. De variabele kosten veroorzaakt door gebruik worden weergegeven door de hellingshoek ( $\alpha$ ) van de kostencurve. Een voorbeeld van uitbreidingsinvesteringen is de sprong in de kostencurve om de capaciteit van het spoor te vergroten, zoals een uitbreiding van enkel- naar dubbelspoor. De vaste kosten zijn de kosten waarbij het deel van de kostencurve bij de huidige productieomvang (aantal gereden treinkilometers) de  $y$ -as snijdt.

De correlatie van BCG in figuur 3 is echter niet per se causaal. Ik ga daarom na welke financieringsstructuur tot een zo hoog mogelijke maatschappelijke welvaart leidt. Daarbij kijk ik naar de gevolgen van de financieringsstructuur voor prijsprikkels tijdens de concessieperiode en bij aanbestedingen. De analyse beperkt zich hierbij tot de financieringsstructuur, de hoogte van de financiering is echter een andere vraag die een aparte analyse vereist. Ook beperkt de analyse zich tot het personenvervoer over het spoor, terwijl

de prikkels in het vrachtvervoer anders liggen en het vrachtvervoer veel kleiner in omvang is.

### Prijsprikkels

Op dit moment bestaat de vergoeding die de vervoerders aan ProRail betalen voornamelijk uit de variabele gebruikskosten. De vaste kosten en de uitbreidingskosten worden tot 2020 niet in rekening gebracht. Als de subsidie verschuift van ProRail naar de vervoerders, dan zal de gebruiksvergoeding ook deze vaste kosten en uitbreidingsinvesteringen moeten omvatten. Dat heeft gevolgen voor de prikkels voor de infrastructuurbeheerder en voor de vervoerder.

### Prikkels voor ProRail

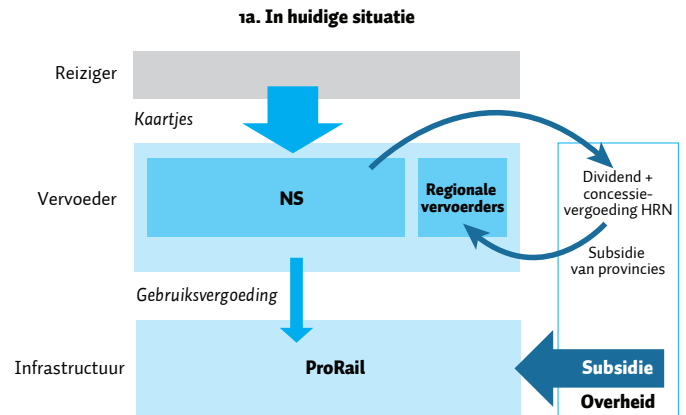
Voorstanders van een hogere gebruiksvergoeding wijzen erop dat vervoerders door de hogere gebruiksvergoeding betere prijsprikkels krijgen. Hansen et al. (2011), Buijink (2013) en ABDTOPConsult (2017) richten zich voornamelijk op de gevolgen voor ProRail. Buijink geeft aan dat, bij de alternatieve financieringsstructuur, ProRail zijn blik meer moet richten op de vervoerders die capaciteit vragen en daarvoor een gebruiksvergoeding betalen.

ABDTOPConsult noemt als voordeel dat de alternatieve financieringsstructuur kan bijdragen aan een optimale integrale besluitvorming door de infrastructuurbeheerder en vervoerders, in lijn met het publieke belang. Bij de huidige subsidie van de infrastructuur ontbreken er echter prijsprikkels om kostenefficiënte keuzes te maken voor de sector als geheel. Hoe beter de gebruiksvergoedingen en andere heffingen de daadwerkelijke gebruiks- en investeringskosten van het spoor reflecteren, des te beter vervoerders bij hun bedrijfsbeslissingen rekening kunnen houden met de infrastructuurkosten daarvan. Zo ontstaat, volgens ABDTOPConsult, een directere link tussen het infrastructuurbeheer en de reizigersmarkt. Vooral indien de sector zich naar meer marktwerking toe ontwikkelt en dus het aantal marktpartijen toeneemt, acht ABDTOPConsult deze sterkere prijsprikkels van belang.

Hansen et al. stellen dat een hogere gebruiksvergoeding ProRail stimuleert om de capaciteits Toe deling, infrastructuurbenutting en doorstroming van treinen consequent te optimaliseren, terwijl het treinvervoerders prikkelt tot een zuiniger reservering van treinpanden en een effectievere materieelinzet. De rijksoverheid zou daarmee synergievoordelen tussen infrastructuur en vervoer kunnen genereren. Hansen et al. adviseren dan

## Geldstromen voor personenvervoer op het spoor

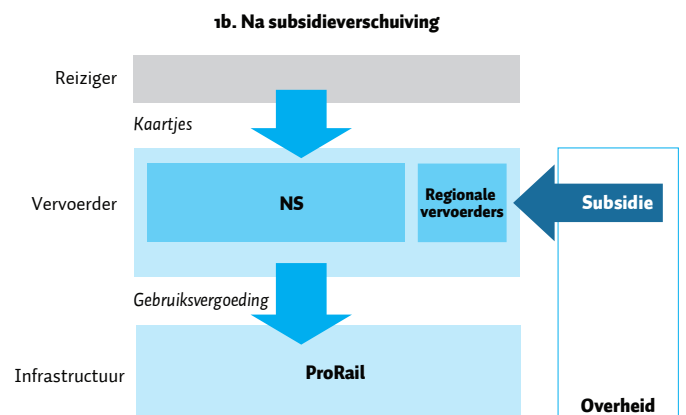
FIGUUR 1



### De cijfers in 2017

Reizigers betalen 2,5 miljard voor vervoer op de rails; 0,5 miljard hiervan is de bijdrage van de staat aan de ov-studentenkaart.

- De NS betaalt ongeveer 100 miljoen aan de staat in de vorm van dividend en als vergoeding voor de concessie.
- De provincies subsidiëren de regionale vervoerders naar schatting voor 100 miljoen.
- De vervoerders betalen 332 miljoen aan ProRail voor gebruik van het spoor.
- ProRail ontvangt 2,0 miljard aan subsidie van de overheid.



Bronnen: ABDTOPConsult (2017) en jaarslagen ProRail, NS

ook om serieus onderzoek te verrichten naar mogelijkheden om de gebruiksvergoeding van het Nederlandse spoor te verhogen tot een meer kostendekkend niveau.

*Prikkels voor de vervoerders*

Het opnemen van vaste kosten in de gebruiksvergoeding resulteert echter niet in betere prijsprikkels voor de vervoerder. Een efficiënte gebruiksvergoedingsstructuur voor een kostenstructuur die uit variabele en vaste kosten bestaat, zal meerledig moeten zijn en deze com-

ponenten moeten volgen (Willig, 1978). De vaste kosten zullen dan dus bij de vervoerder in rekening moeten worden gebracht, als een vast – bijvoorbeeld jaarlijks – bedrag dat niet afhankelijk is van de hoeveelheid gebruik. Maar vergoedingen die op voorhand vaststaan en niet afhankelijk zijn van de keuzes die vervoerders maken, kunnen dergelijke keuzes ook niet beïnvloeden. Zij prikkelen de vervoerder dus ook niet tot een meer integrale besluitvorming.

Als men de vaste kosten wel in rekening zou brengen via een variabel tarief – bijvoorbeeld via een hoger tarief per gereden kilometer – dan zou dat resulteren in een lagere welvaart. Een dergelijke tariefstructuur geeft vervoerders namelijk de verkeerde prijsprikkel, en remt daarmee het gebruik van het spoor. Dat resulteert in minder gereden kilometers dan voor de welvaart optimaal is. Aldus is er dan sprake van een *deadweight loss*.

Variabele kosten zoals slijtage aan de rails moeten overigens via een variabel tarief – zoals nu dus het geval is – wel in rekening worden gebracht aan de vervoerder. Zo geeft een lagere gebruiksvergoeding bij treinen die minder slijtage veroorzaken, een prikkel om dit type treinen te gaan gebruiken. Dergelijke meer geavanceerde treinen zijn duurder, maar de hogere investering die ze vereisen kan worden terugverdiend indien men het voordeel van minder spoorlijtage aan de vervoerder doet toekomen via een lagere gebruiksvergoeding. Deze differentiatie is belangrijk voor de integrale besluitvorming.

In beginsel kan het in rekening brengen van uitbreidingskosten aan de vervoerder, anders dan bij vaste kosten, wel bijdragen aan een betere integrale besluitvorming wat betreft deze uitbreidingen. Om uitbreidingen op een goede manier in rekening te brengen is echter niet eenvoudig. Het vereist per uitbreidingsinvestering maatwerk tarieven, die moeilijk zijn vast te stellen en waarvan de verantwoording lastig door de Autoriteit Consument & Markt (ACM) te beoordelen is. Verder overschrijdt de levensduur van veel uitbreidingsinvesteringen de concessieduur van de zittende vervoerder. Het is problematisch om via tarieven de uitbreidingskosten van investeringen aan een nieuwe concessiehouder door te berekenen, als deze ze niet zelf gedaan heeft.

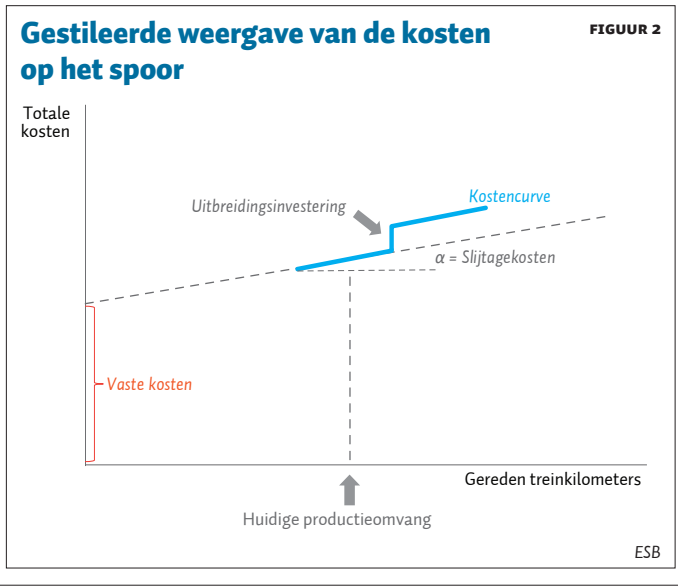
Ook zal het besluitvormingsproces voor uitbreidingsinvesteringen op de schop moeten als men deze bij de vervoerder in rekening gaat brengen. In het huidige model beslissen het kabinet en de Kamer – via de spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT-spelregels) – over belang-

**Soorten kosten en gebruiksvergoeding**

KADER 1

De gebruiksvergoeding is het tarief dat vervoerders aan ProRail betalen voor het gebruik van de spoorinfrastructuur. Vooralsnog bestaat deze vergoeding vrijwel geheel uit de variabele kosten en is de opslag voor vaste kosten gering. Wettelijke regels, gebaseerd op EU-regelgeving, stellen dat in ieder geval de kosten die “rechtstreeks uit de exploitatie voortvloeien” – de variabele kosten – aan de vervoerders in rekening moeten worden gebracht. Dat is de huidige situatie. Vervoerders betalen ongeveer vijftien procent van de totale infrastructuurkosten. Van deze kosten betaalt de staat de overige 85 procent via een subsidie. Uitbreidingskosten worden apart gebudgetteerd. Wettelijk is er echter ook een opslag

voor de vaste kosten en de uitbreidingskosten mogelijk, zolang de markt die opslag kan dragen (de zogenoemde ‘*What-the-market-can-bear test*’). Een hogere gebruiksvergoeding is dus mogelijk als de vervoerders deze kunnen doorberekenen aan de reizigers. Het doorberekenen van vaste kosten en de gebruiksvergoeding is een beslissing van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Op basis van een aanwijzing van de Minister doet ProRail een uitgewerkt voorstel voor de gebruiksvergoeding, inclusief de opslag voor vaste kosten. De ACM beoordeelt de methodieken die gebruikt worden om de hoogte van de gebruikersvergoeding te bepalen (ACM, 2018).



rijke uitbreidingsinvesteringen, maar als men aan vervoerders tarieven voor uitbreidingsinvesteringen oplegt, dan ligt het voor een betere integrale besluitvorming voor de hand om hen ook deze beslissingen te laten nemen.

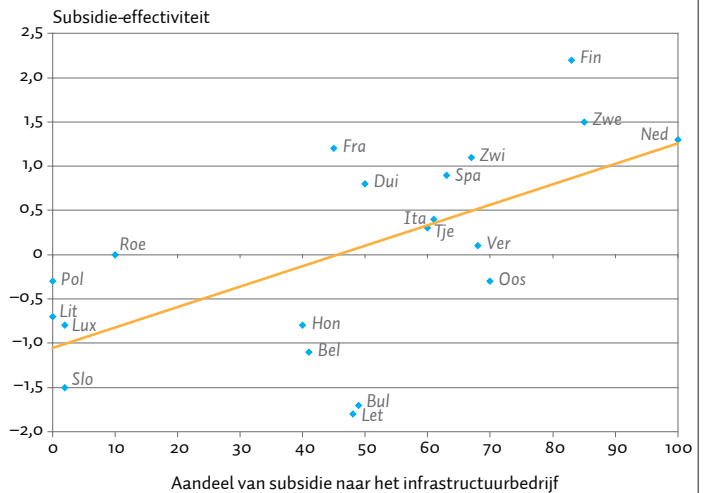
### Complexiteit van de subsidieverstrekking

Om de vervoerder te subsidiëren, in plaats van de infrastructuurbeheerder, is lastig als het samengaat met een toename van de gebruiksvergoeding, aangezien het onzeker is hoe hoog deze vergoeding zal zijn.

De subsidiehoogte voor het exploiteren van regionale lijnen wordt in een competitieve aanbestedingsprocedure voor acht tot vijftien jaar vastgezet. Vervoerders die meedingen bij deze procedure, brengen een bod uit op basis van kwaliteit en subsidiehoogte, waarbij een lagere subsidievraag een grotere kans oplevert om de aanbesteding te winnen en de concessie te mogen uitvoeren. Figuur 4 geeft schematisch weer hoe deze factoren samenhangen.

De vervoerders brengen dit bod uit zonder dat zij weten hoe hoog de gebruiksvergoeding zal zijn over deze acht tot vijftien jaar, en dus zonder dat zij hun

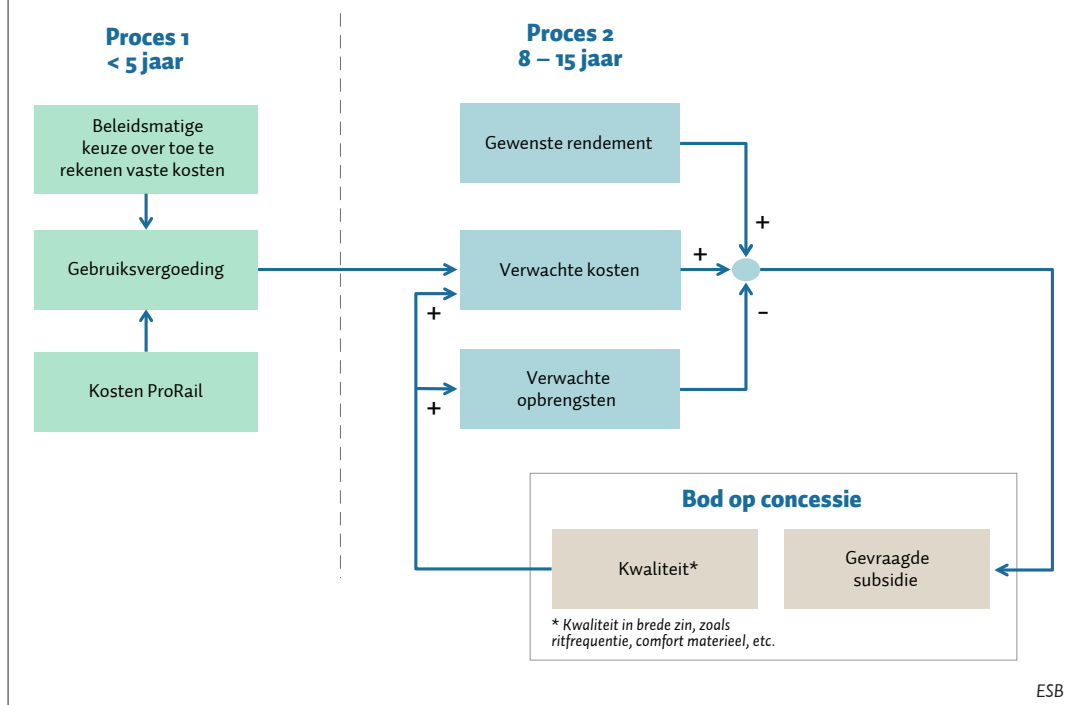
**Subsidies zijn effectiever als ze voor een groter deel naar de infrastructuurbeheerder gaan** FIGUUR 3



Noot: Subsidie-effectiviteit is de score op een prestatie-index per euro subsidie. De prestatie-index omvat indicatoren op het gebied van gebruiksintensiteit, zoals aantal reizigerskilometers per inwoner, kwaliteit zoals punctualiteit, en veiligheid, bijvoorbeeld het aantal ongelukken per treinkilometer.

Bron: BCG (2015) | ESB

**Factoren die de gebruiksvergoeding en subsidie bepalen** FIGUUR 4



ESB

kosten gedurende deze periode goed kunnen inschatten. Gebruiksvergoedingen worden namelijk in beginsel voor een periode van drie tot vijf jaar door de ACM goedgekeurd. Daarna is zowel de kostensystematiek als de politieke besluitvorming onzeker – bijvoorbeeld over mogelijke bijstelling van de vaste kosten bij de gebruiksvergoeding. Zelfs binnen de eerste drie tot vijf jaar is de hoogte niet volledig zeker, aangezien de kosten over de periode niet vaststaan en ook de mogelijkheid om tegen de gebruiksvergoeding in beroep te gaan alsnog kan resulteren in aanpassingen van de gebruiksvergoeding.

Bij een hogere gebruiksvergoeding ervaren vervoerders onzekerheid over een groter deel van hun kosten. Dit kan gevolgen hebben voor de bij de aanbesteding gevraagde subsidiehoogte. Het ligt in de rede dat vervoerders die met hogere risico's geconfronteerd worden hun rendementsverwachtingen bijstellen en dus een hogere subsidie vragen.

### Samenvattend

Het is verstandig om vast te houden aan de bestaande financieringsstructuur van het spoor. Ondanks dat verschuiving van de bestaande subsidie op het spoor van ProRail naar de vervoerders kan dat bijdragen aan een meer integrale besluitvorming binnen de productieketen van infrastructuur en personenvervoer – en zo tot een hogere maatschappelijke welvaart kan leiden – zijn de nadelen van een financieringsverschuiving groter dan de voordelen. De subsidiestroom verleggen, leidt noodzakelijkerwijs ook tot het verhogen van de gebruiksvergoeding van de vervoerders aan ProRail. Dat zorgt niet voor betere prikkels, maar leidt bij investeringen tot veel maatwerk bij tarieven en maakt de subsidieverstrekking complexer.

### Literatuur

- ABDTOPConsult (2017) *Kiezen voor een goed spoor: scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024*. Rapport voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- ACM (2018) *Besluiten methoden van toerekening VMT en Extra heffing ProRail*. Zaaknummer ACM/18/032393, 28 augustus.
- BCG (2015) *The 2015 European railway performance index*, 1 mei. Boston Consulting Group. Te vinden op [www.bcg.com](http://www.bcg.com).
- Buijink, C. (2013) Naar sterke instituties. *ESB*, 98(4651), 6–9.
- Hansen, I.A., P.B.L. Wiggenraad en J.W. Wolff (2011) *Inrichting, gebruik en onderhoud Nederlands spoorstelsel: internationale vergelijking*. Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor, Tweede Kamer, 32 707, nr. 12.
- Willig, R.D. (1978) Pareto-superior nonlinear outlay schedules. *The Bell Journal of Economics*, 9(1), 56–69.