

Rondetafelgesprek Toekomstige Marktwerving Spoor

De toekomstige marktwerving op het spoor in Nederland is een onzeker vraagstuk. Dat is wel de kern van het probleem, waarop ik aan het eind terugkom.

Op Europees niveau hebben we met elkaar besloten dat marktwerving op het spoor belangrijk is. De marktwerving kan twee vormen krijgen. Allereerst is er open toegang, eerst internationaal en nu ook nationaal. Hierbij is de (private) vervoerder aan zet bij het aanvragen van ritten, en vanuit die wens zou Europa dit maximaal moeten faciliteren. Daarnaast is er de aanbesteding. Daarbij is de overheid aan zet: zij kan vervoersdiensten uitvragen om uitgevoerd te worden door private partijen. Er is een derde model, waarbij de overheid nog steeds aan zet is en de diensten ook zelf uitvoert. In Europa vinden we dat derde model ook prima, maar alleen voor overheden onder het nationale niveau, want juist dat nationale niveau moest worden geopend.

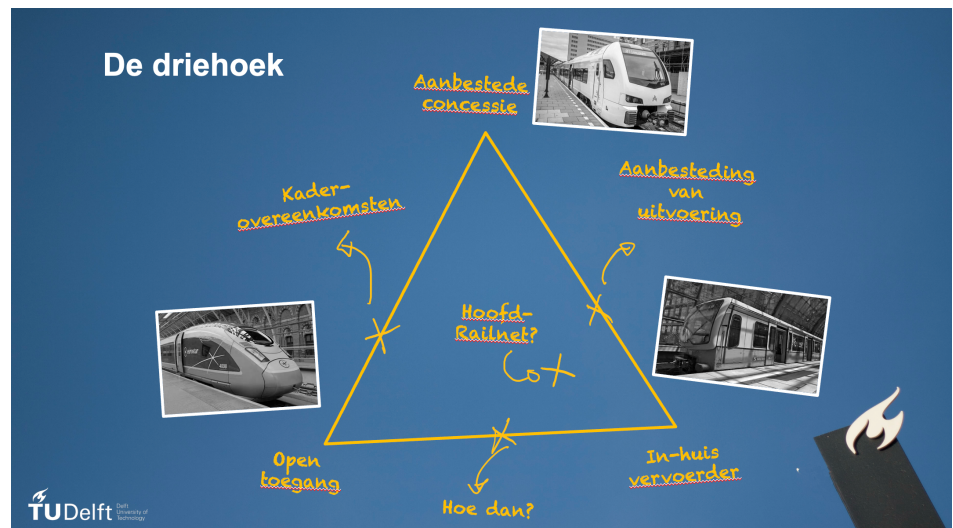
Het doel van meer op marktwerving gerichte vormen in het Europese beleid is gekoppeld aan het Europese project als geheel (het openen van de markt voor bedrijven uit elke lidstaat). Dit wordt ook ondersteund door verdere

technische harmonisatie van het spoor: treinen en spoor in heel Europa worden meer interoperabel, ook om weer die marktwerving mogelijk te maken. Dat kan samen in algemene zin twee voordelen hebben: goedkopere trein- en spoortechniek en goedkoper treinvervoer. Dat het er vanuit Brussel uitziet als een goed plan is begrijpelijk. Open toegang heeft in grote Europese

landen (Spanje, Italië, Zweden) tot nieuwe en gevarieerdere treindiensten geleid. Aanbestedingen hebben, ook in Nederland, tot goedkoper en beter vervoer op regionale lijnen geleid. “Dus gewoon doen op het hoofdrailnet, dan wordt Nederland beter met spoor bediend”, dat zou de gedachte kunnen zijn.

Echter, zelfs in de oorspronkelijke Europese wetgeving werd in deze een uitzondering gemaakt voor situaties met te grote “complexiteit”. Een driehoek kan misschien verduidelijken hoe verschillende soorten treinvervoer passen bij verschillende vormen van governance.

- Op een eerste hoekpunt (linksonder) staat het lange-afstandsvervoer met open toegang. In Nederland is dat meestal internationaal. Relatief weinig reizigers, lagere frequenties, relatief lege sporen, van tevoren boeken, winstgevend. Daarvan weten we dat het prima werkt met open toegang. Het is concurrentie op de markt. Alle positieve voorbeelden komen uit die hoek, in grotere landen als Spanje en Zweden.
- Op een tweede hoekpunt (boven) staat het regionale vervoer met aanbesteding. In Nederland zijn dat dus de regionale lijnen, aanbesteed door provincies. Ook hier relatief weinig reizigers, dunne lijntjes met weinig capaciteit, gewoon instappen, met subsidie, met een publieke waarde. Ook daarvan weten we dat het prima kan werken. Het is concurrentie om de markt, die efficiëntie in de hand werkt. Ook hier zijn weer veel goede voorbeelden, ook Europees.



- Op een derde hoekpunt (rechtsonder) staat het stadsgewestelijk openbaar vervoer, meestal uitgevoerd door een overheidsbedrijf. Denk in Nederland aan alles in de Randstad, inclusief de metro's. Veel reizigers, hoge frequenties, volle sporen, vaak winstgevend. Er is vooral concurrentie met de auto, aangezien de stedelijke context geen ruimte heeft voor veel automobilisten. Ook hier zijn veel goede voorbeelden van, want de grote Europese steden draaien hierop.

Waarom is er op die derde, druk bereden netwerken meestal sprake van uitvoering door de overheid? De reden is tweeledig:

- De strategische afstemming tussen de ontwikkeling van de steden, de infrastructuur en de diensten moet maximaal zijn om waarde voor de stad te krijgen. Als overheid wil je de drie in samenhang plannen en realiseren;
- De operationele afstemming tussen alle treindiensten moet maximaal zijn om de capaciteit goed te gebruiken. Als overheid wil je optimaal gebruik van de infrastructuur, zonder gedoe tussen verschillende vervoerders.

Waar positioneren we dan het hoofdrailnet van Nederland in deze driehoek, en wat zegt dat over de rol van deze drie modellen voor dat hoofdrailnet? Allereerst moeten we constateren dat het hoofdrailnet een combinatie van deze drie kent. De Schipholtunnel zit gewoon rechtsonder, Amsterdam-Groningen eerder linksonder, Groningen-Delfzijl duidelijk boven in de driehoek. En een treinreis van Schiphol naar Delfzijl dekt alle drie. Toch zoeken we naar een nieuw model voor de marktwerking dat voor dat hoofdrailnet kan werken.

De bovengenoemde afstemmingen, operationeel en strategisch, blijven van cruciaal belang voor het hoofdrailnet, ook als de uitvoering van de diensten eventueel deels niet meer bij een eigen vervoerder ligt, in dit geval NS. NS en ProRail voeren dit op dit moment samen uit. Dat betekent dat open toegang veel strakker gereguleerd zal moeten worden dan vaak gedacht, want het is niet dat open spoor in Zweden. Denk aan kaderovereenkomsten waarin pakketten worden voorgesteld die in open toegang gereden zouden kunnen worden. Het oorspronkelijke initiatief bij de private vervoerder wordt dan sterk beperkt. Dat betekent dat ook aanbesteding van het rijden van de treinen wel mogelijk is, maar alleen als de overheid het plannen van de diensten op zich neemt, want het is niet dat enkele lijntje naar Zutphen. Denk aan kleinere pakketten van diensten die worden aanbesteed. Dit alles, de organisatie van de open toegang en eventuele aanbestedingen, zal door de overheid moeten worden uitgevoerd.

Concluderend: met de toekomstige organisatie van het spoor gaan we een enorm experiment aan met het Nederlandse spoor. Simpele parallellen met successen en falen in het buitenland gaan mank. Om uit te voeren wat hierboven als mogelijk is beschreven, zijn nog steeds enorme operaties nodig ten aanzien van personeel en materieel. En wat nu werkelijk de harde ondergrens is vanuit Brussel, is ook nog steeds onzeker.

Als we in Nederland dit experiment aangaan, dan kan dat alleen met grote zorgvuldigheid: met kleine stapjes en de ingebouwde mogelijkheid om terug te stappen. Falen kost namelijk te veel. Er stappen per dag dik 1 miljoen mensen in de trein. Dat helpt niet alleen hen, maar ook mensen die in de auto op de weg zitten. En bij de verdere verstedelijking van ons land wordt de trein belangrijker, omdat die zuinig met ruimte omgaat. Het spoor moet allereerst op orde blijven en vervolgens beter worden. Dat vraagt om een zorgvuldig aftasten welke eventuele innovaties in de regulering het spoor in ons land echt beter kunnen maken.

Wijnand Veeneman, Hoogleraar Governance van Infrastructuur en Mobiliteit, TU Delft