

**Denken, doen en laten
op het spoor**

Henk Nanninga
inno-V, Amsterdam
hn@inno-V.nl

Eduard Röntgen
inno-V, Amsterdam
er@inno-V.nl

Maartje Wessel
inno-V, Amsterdam
mw@inno-V.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
19 en 20 november 2009, Antwerpen**

Samenvatting

Denken, doen en laten op het spoor

De Europese Commissie heeft – om te beginnen met Richtlijn 91/440 – gestreefd naar een modernisering van de tot die tijd veelal nationale staatspoorwegen. De uitwerking van deze en daaropvolgende richtlijnen heeft geleid tot een grote verscheidenheid aan organisatieverhoudingen tussen spoorsector en overheid.

Eén van de doelen van de EC was: laat de overheid zich beperken tot een voorwaardenscheppende instantie inplaats van een partij die alles in eigen hand wil houden. Laat de markt het werk “doen” en laat de overheid vooral leren te “laten”.

In dit paper wordt een aantal landen beschreven die een goed overzicht bieden van de diversiteit aan organisatorische verhoudingen die er in Europa te vinden zijn. We kijken daarbij vooral naar het denkwerk dat aan de gekozen organisatorische verhouding vooraf ging, wat men in de diverse landen doet om het spoor in hun land te laten floreren en in hoeverre de verschillende overheden in staat zijn ook daadwerkelijk (los) te laten.

Wat blijkt is dat, op basis van zeer uiteenlopende keuzes, in enkele landen veel is bereikt en er tevredenheid heerst over de gekozen organisatorische verhouding tussen spoorsector en overheid. In andere landen is men juist ontevreden over de gemaakte keuzes en de balans tussen doen en laten.

In het bijzonder valt op dat de overheid in de verschillende landen weinig macht kan uitoefenen in haar relatie met de spelers in de spoorsector.

In het bijzonder valt op dat de overheid maar moeilijk dingen werkelijk kan overlaten aan de markt. Vrije marktwerking is in weinig landen écht van de grond gekomen en ook in landen met een functionerende vrije markt is het de overheid die veelal bepaalt welke vervoerder(s) uiteindelijk de vrije markt kunnen en mogen betreden.

In de periode voordat de richtlijnen van de EC van kracht werden, werd de spoorsector vooral gedomineerd door een overheid die “deed”. Dankzij de richtlijnen worden overheden meer gestimuleerd te laten, de uitvoering van treindiensten wordt overgelaten aan spoorwegondernemingen. Het gevaar is echter dat er een disbalans ontstaat tussen doen en laten. De Europese overheden zullen daarom ook moeten nadenken over de maatschappelijke functie van het spoor en haar rol daarin. Wat blijkt is dat de sleutel tot succes niet zit in het doen of het laten, maar vooral in het denken. Wanneer een heldere strategie wordt omgezet in de juiste prikkels, zal een stabiele balans ontstaan tussen doen en laten en kan de spoorsector floreren.

1. Inleiding

Wat is de verhouding tussen denken, doen en laten bij de overheden wanneer het gaat om de spoorsector?

De Europese Commissie heeft – om te beginnen met Richtlijn 91/440 – gestreefd naar een modernisering van de tot die tijd veelal nationale staatsspoorwegen. De uitwerking van deze richtlijn heeft geleid tot een grote verscheidenheid aan organisatieverhoudingen tussen de spoorbedrijven en de staat. Elk land heeft de richtlijnen op zijn eigen wijze geïnterpreteerd.

In dit paper geven we dit weer voor een aantal landen die een goed overzicht geven van de diversiteit aan organisatorische verhoudingen die er in Europa te vinden zijn. Wij hebben binnen de EU de landen Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië geselecteerd. Buiten de EU zijn Zwitserland en Japan geselecteerd als voorbeeld van landen met een florerende spoorsector en een blijkbaar succesvolle organisatorische verhouding tussen spoorsector en overheid.

We hebben informatie gekregen uit interviews met de spelers in de verschillende landen en een uitgebreide literatuurstudie. Zo konden we een interessant overzicht samenstellen van de grote diversiteit aan gekozen organisatievormen en de gevolgen hiervan voor de marktpositie van de modaliteit "trein".

We bekijken de overheden aan de hand van hun denken, doen en laten. Onder "denken" verstaan we het uitzetten van strategie en het omzetten van deze strategie in prikkels. Vervolgens beschrijven we bij "doen" de rol die de overheid vervult en de hoeveelheid taken die hieronder vallen en onder "laten" gaan we in op wat andere partijen doen en de overheid vooral laat.

Wat ons allereerst is opgevallen is dat de meeste organisatieverhoudingen niet voldoen aan de eisen van de EC. Het is niet voor niets dat enkele landen onlangs door de EC in gebreke zijn gesteld. Ze voldeden niet aan de eisen uit de diverse Europese Spoorwegpakketten, ook al kun je twijfels hebben of het majeure punten waren waarover de EC struikelde en of de door de EC gevraagde aanpassingen het best zijn voor een succesvolle spoorwegsector.

De weerstand van sommige landen tegen het invoeren van de maatregelen kun je opvatten als protectionisme, conservatisme, of angst voor de vakbonden, maar als je goed kijkt, zijn er ook belangrijke argumenten te horen tegen de splitsing van infrastructuur en exploitatie: je geeft in een fabriek ook niet het eigendom van de lopende band aan een andere partij dan aan de partij die zorgt dat op de lopende band goederen geproduceerd worden. De geluiden dat splitsing niet per definitie leidt tot efficiëntie en klantgerichtheid zijn zo luid dat ze eenvoudigweg niet kunnen worden gebagatelliseerd.

2. De organisatieverhoudingen in de gekozen landen

2.1 Duitsland

Denken

Formeel is Duitsland de meest vrije spoormarkt van Europa. In Duitsland is de marktordening op papier op de vrije markt is gebaseerd (geen concessie, geen exclusief recht en geen formele aansturing van de vervoerder), maar toch vindt er weinig concurrentie plaats. DB heeft een oppermachtige positie. Alleen in gedeelten van het regionale vervoer is sprake van marktwerking.

Deze in Duitsland gekozen geïntegreerde oplossing heeft geleid tot veel verwijt, vooral aan het adres van de infrastructuurbeheerder DB Netz. Er blijven vragen en twijfels bestaan of eerlijke toetreding van spoorwegondernemingen mogelijk is.

De aankomende privatisering van DB domineert de discussies in Duitsland. De genomen beslissingen zullen leiden tot een deelprivatisering in 3 holdings; naast de overkoepelende holding 'Deutsche Bahn AG' worden 2 nieuwe holdings opgericht. Eén holding (die voor 24,9% wordt geprivatiseerd) wordt opgericht onder de naam 'DB Mobility Logistics AG' en zal alle activiteiten bevatten omtrent personen-, goederenvervoer en logistiek. De andere holding zal de infrastructuur en stations omvatten en voor 100% in handen van de federale overheid blijven. Er is nog veel onduidelijk rondom de uitvoering van deze beslissing, waaronder de toekomstige afspraken tussen overheid en DB. De ambitie om van DB een sterk bedrijf te maken lijkt overal aanwezig. De focus ligt op het stimuleren van het zelfstandige ondernemerschap door de vervoerder en niet in het opstellen van contracten en concessies die gezien worden als inperking ervan. Door de huidige financiële crisis laat de privatisering nog tot minimaal 2011 op zich wachten.

Doen

De Duitse spoorwegen zijn vrij in hun handelen. De overheid kan alleen ingrijpen via de subsidiëring van de infrastructuur en langzaamaan ook via het contracteren en aanbesteden van regionale treindiensten.

Het Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zorgt voor het beleid m.b.t. de spoorwegsector en draagt direct financieel bij aan het spoor netwerk. De Bundesländer en de Regionale vervoersoverheden binnen deze Länder bestellen regionale treindiensten. De aanbestedende diensten in de verschillende deelstaten zijn vaak als NV (een soort OV Bureau NV) georganiseerd.

De Bundesnetzagentur (BNA), een onderdeel van EZ, ziet toe op het functioneren van DB. In haar dagelijkse werkzaamheden wordt de BNA belemmerd door een gebrek aan samenwerking met DB, een tekort aan wettelijke macht om gegevens te verkrijgen en een personele onderbezetting. Er is ook opvallend weinig bekend over de efficiëntie van DB Netz. Zo zijn er geen efficiëntietargets of sancties vanuit de overheid.

Het Ministerie betaalt DB Netz, de infrabeheerder, voor onderhoud, beheer en aanleg van het spoor. Op dit moment zijn alle betalingen projectgerelateerd. Momenteel wordt gewerkt aan een nieuw systeem van prestatieafspraken in de vorm van de "LuFV" (Leistungs und Finanzierungs Vereinbarung). Dit wordt een meerjarig contract van ca. € 2,5 miljard per jaar en vervangt de huidige veelheid aan contracten.

Laten

DB verricht het grootste deel van het personenvervoer in Duitsland. Er bestaat geen contractuele controle op de vervoerdiensten van DB (behalve bij regionale aanbestedingen). DB heeft zelf de touwtjes stevig in handen en heeft een grote invloed op alle ontwikkelingen.

DB Fernverkehr is verantwoordelijk voor spoorvervoer over de lange afstand. Deze diensten zijn niet gebonden aan enige concessie of contract en ze worden ook niet gesubsidieerd.

Enkele private bedrijven bieden op eigen initiatief rendabel personenvervoer op langere afstanden, maar qua omvang is hun aandeel marginaal. Het landelijke ministerie geeft een bijdrage aan de Bundesländer zodat deze regionaal spoorvervoer kunnen bestellen. Dit vindt steeds meer op basis van aanbestedingen plaats. Private vervoerbedrijven zijn nu verantwoordelijk voor ongeveer 14% van de treinkilometers in Duitsland. DB Regio verzorgt het regionaal spoorvervoer op het merendeel van de regionale spoorlijnen, naast circa 50 private regionaal opererende bedrijven. De overige contracten worden rechtstreeks aan DB Regio gegund. Critici menen dat sommige van deze contracten in het grote voordeel van DB spelen.

2.2 Frankrijk

Denken

In Frankrijk is de marktordening gebaseerd op een compromis met de vakbonden. Het hoogst haalbare was een administratieve splitsing waarbij SNCF één blijft en vrijwel alle taken blijft uitvoeren. Er is nauwelijks sprake van contractering en aanbestedingen.

De Franse situatie kent substantiële problemen. In Frankrijk is men nog steeds niet voorbereid op de verplichtingen die de EC heeft opgelegd. In de EU neemt Frankrijk een uitzonderingspositie in door de formeel ingevoerde splitsing in de praktijk weer grotendeels teniet te doen. Contractuele verhoudingen bestaan alleen voor regionale diensten maar met gedwongen winkelnering: er is geen vrije keuze van exploitant.

De situatie in Frankrijk rondom RFF en SNCF is uniek door de bijzondere cirkelrelatie die plaatsvindt: SNCF betaalt aan RFF, de eigenaar van het spoor, voor het gebruik van het netwerk. RFF ontvangt daarnaast geld van de staat voor de ontwikkeling en het beheer van het spoornetwerk. SNCF wordt vervolgens door RFF gecontracteerd om het onderhoud en beheer van het spoor voor zijn rekening te nemen gedurende een periode van 4 jaar, inclusief de verkeersleiding, en wordt daarvoor betaald door RFF. In dit contract zijn er maar weinig boetes en prikkels opgenomen. De gebruiksvergoeding wordt door de Staat (ministerie) vastgesteld op voordracht van RFF. Hiernaast betaalt de staat ook jaarlijkse subsidies voor de pensioenen van SNCF, bij verre de grootste betaling van de Staat aan de SNCF.

Doen

De Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEDAD) is bevoegd voor de nationale spoorwegdiensten (lange afstanden).

De Franse regionale overheden (Régions), sluiten overeenkomsten over het spoorvervoer in hun regio af met de betreffende regionale afdeling van SNCF. De Mission de contrôle des activités ferroviaires (MCAF), behandelt een aantal klachten aangaande het spoornetwerk (toetreding, e.d.). Hiernaast bestaat de Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), equivalent van de Nederlandse NMa.

De macht van de Franse overheid op de spoorwegen speelt zich dus grotendeels buiten de contractuele setting af, RFF en SNCF kennen geen concessie. Daarentegen is de invloed van de overheid op de bedrijven groot via de eigendomsrelatie. De overheid is rechtstreeks vertegenwoordigd in de Raden van de bedrijven. De macht van de toezichthouders in Frankrijk is voorsnog erg beperkt.

De keuze voor een hervorming met behoud van de 'eenheid' van de SNCF werd gedictieerd door de grote vakbondsmacht bij de spoorwegen die elke wijziging verhindert, op straffe van grote stakingen. In deze periode wordt wel erkend dat de SNCF zich heeft gereorganiseerd en tot betere prestaties is gekomen, maar dit werd voornamelijk gedictieerd door een sociale agenda en niet door de realisatie van efficiëntieverbeteringen.

Laten

Over het algemeen is er weinig wat de overheid in Frankrijk aan de markt laat. Het sociaal-politieke akkoord dat SNCF ondeelbaar is blijft de sector domineren. Concurrentie en aanbestedingen zijn in het reizigersvervoer per spoor in Frankrijk derhalve voorlopig niet te verwachten. De eerder beschreven cirkelrelatie is ook een uitvloeisel van deze situatie. Een studie van de Franse Algemene Rekenkamer wijst dit aan als oorzaak van substantiële problemen waardoor het huidige systeem niet in staat zal blijken de huidige uitdagingen aan te gaan qua opening en groei. De studie wijst ook op de focus van de overheid op (prestigieuze) spoorinvesteringen, ten koste van beheer en onderhoud van het netwerk. Hierdoor zou er op redelijk korte termijn een onhoudbare situatie kunnen ontstaan. Er bestaan weinig of geen contracten met prikkels en sancties. De hervormingen zijn zeer geleidelijk geweest, rekening houdend met het sociaal-politieke probleem. Intussen heeft de regionalisering van regionale treindiensten en het spoorontwikkelingsbeleid van de regio's geleid tot een toename van het gebruik van deze diensten.

2.3 Groot-Brittannië

Denken

In Groot-Brittannië is de marktordening gebaseerd op harde contracten en het aanbesteden van vervoersconcessies. Het land kent een strikte scheiding tussen infrastructuur en vervoer. Er vindt discussie plaats over een herintegratie tussen infrastructuur en exploitatie, maar hiervoor bestaan nog geen concrete plannen. Dit wordt vervolgens zwaar gereguleerd en gecontroleerd door de regulator, ook gezien het feit dat er geen sprake is van een sterke contractuele band tussen ministerie en infrastructuurbeheerder.

De Britse situatie wordt binnen Groot-Brittannië als een succes gezien. Toch is er kritiek te bespeuren, men zoekt ook vooral 'rust' na de hectiek van de veranderingen in de afgelopen decennia.

De Britse spoorwegen zijn van alle bestudeerde voorbeelden de meest aan overheidsregels en regulering gebonden spoorwegen, dit ondanks het sterke private karakter van de sector.

Doen

Het Department for Transport (DfT) - Ministerie van Transport, stelt het spoorwegbeleid op en is sinds 2006 ook direct verantwoordelijk voor het aanbesteden van spoorconcessies. De Passenger Transport Executives (PTE's) in 6 grootstedelijke gebieden buiten Londen, werken daarbij met het DfT samen. De Office of Rail Regulation (ORR) is een overheidsorgaan dat onafhankelijk van de centrale overheid functioneert. Daarnaast bestaan ook de Office of Fair Trading (OFT) en de Rail Safety and Standards Board (RSSB).

Het DfT besteedt de verschillende deelnetwerken in Groot-Brittannië aan en sluit concessies ('franchises') af met de winnende vervoerders (Train Operating Companies - TOCs) die 100% private spoorbedrijven zijn. Het gaat om concessies van 7-10 jaar, waarin tot op groot detail vastgelegd is wat voor vervoersdiensten geleverd moet worden. De aanbesteding leidt tot de bepaling van de concessieprijs, een betaling die zowel van overheid naar vervoerder als van vervoerder naar overheid kan lopen. Hun tariefvrijheid wordt wel ingeperkt door een aantal reguleringsmaatregelen. De regulering is strikt op verbindingen waar de klant weinig alternatief voor de trein heeft en soepeler op verbindingen waar concurrentie met langeafstandsbussen of luchtvaart bestaat. In de contracten zijn diverse sancties (punctualiteit, zitplaats, enz.) opgenomen. De concessies bieden geen exclusiviteit: een beperkt aantal open-access operators bestaan naast de TOCs.

Er is sprake van een uitgebreidere doorvoering van financiële prikkels in de bestaande concessiecontracten dan wat gangbaar is in Nederland. Het ministerie heeft minder rechtstreekse invloed op de infrastructuurbeheerder dan het geval is via de ProRail-concessie, de regulator (ORR) heeft daarentegen wel veel invloed aan de infrastructuurkant. De invoering van een tweetal documenten (zgn. HLOS en SOFA), met daarin afspraken over oa strategie en financiering van de spoorsector voor de komende 5 jaar, zorgt voor het ontstaan van een meer contractuele setting, ook voor de infrastructuur.

Laten

Network Rail beheert, onderhoudt en bouwt de spoorweginfrastructuur in heel Groot-Brittannië en is ook verantwoordelijk voor het toedelen van de capaciteit, waarbij ze altijd onderhevig zijn aan controle door ORR. Network Rail werkt onder een 'Network Licence', geldig voor minimaal 25 jaar, waarin algemene verplichtingen voor beschikbaarheid en onderhoud van de spoorweginfrastructuur staan. Bij bepaalde overtredingen kan die op korte termijn worden ingetrokken. Network Rail is een privaat bedrijf zonder aandeelhouders ('company limited by guarantee'), opgericht in 2002, waarbij verantwoording wordt afgelegd aan 'members' (mix van private- en overheidsactoren) en eventuele winst altijd terugvloeit naar investeringen in de

infrastructuur. De relatie tussen Network Rail en DfT is voornamelijk een financiële relatie, onder toezicht van het ORR.

De forse groei van het aanbod en gebruik zorgde voor problemen na de eerste golf van aanbestedingen eind jaren '90. Deze kon moeilijk op het bestaande, slecht onderhouden netwerk geacommodeerd worden. Een andere belangrijke koerswijziging sinds 2001 is dat de nieuw opgezette infrastructuurbeheerder (Network Rail) na het faillissement van de vorige (Railtrack) weer rechtstreekse bijdragen van de overheid krijgt (gelet op de slechte staat van onderhoud van het Britse spoorwegnet). De controle op de infrastructuurbeheerder wordt overigens gezien als het zwakke punt van het huidige systeem. Door de nieuwe financieringsstroom is een driehoeksrelatie ontstaan die in opzet vergelijkbaar is met de Nederlandse situatie (driehoek Ministerie-ProRail-NS).

De discussie over een herintegratie tussen infrastructuur en exploitatie is op dit moment geen hoofdthema. Joint Control Centres zijn opgericht voor een betere integratie van de operationele processen tussen infrastructuurbeheerder en de verschillende vervoerders.

2.4 Zwitserland

Denken

De in Zwitserland gehanteerde organisatievorm is gebaseerd op een sterk geloof in het belang van een ongesplitst spoorstelsel.

Consensus en onderlinge controle bepalen de verhoudingen. Men vindt dat het bestaande systeem goed werkt en dat de verticaal-geïntegreerde spoorbedrijven hierbij een grote rol spelen. De cultuur in de sector resulteert in een onderlinge concurrentie tussen de vele spoorbedrijven. Het grote aantal bedrijven wordt gezien als een onderlinge benchmark, zonder dat men aanbestedingen of andere concurrentiële mechanismen hoeft in te zetten. Deze vergelijkende 'concurrentie' wordt belangrijker gevonden dan privatisering.

Zwitsers verwijzen graag naar voor 'Bahn 2000', waarvoor de Nederlandse spoorwegen als inspiratiebron hebben gediend (klokvast dienstregeling, knooppuntenstelsel en frequentieverhogingen). In dit programma is steeds gekozen naar de meest zinvolle investering vanuit een systeembreed perspectief.

Er is zoals gezegd geen splitsing tussen infrastructuur en treinexploitatie. Dit is één van de meest fundamentele aspecten van de in Zwitserland gemaakte keuzes qua marktordening. Men is erin geslaagd een systeem te creëren dat eerlijke toegang voor nieuwe toetreders in het goederenvervoer mogelijk maakt, dit terwijl het dienstregelingontwerp plaatsvindt bij de vervoerder. Over het algemeen worden geen verdere veranderingen van het systeem verwacht, men is tevreden met het huidige regime en enigszins hervormingsmoed na alle (pogingen tot) veranderingen de afgelopen tijd.

Doen

Het UVEK: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie, Kommunikation bevat het BAV (Bundesamt für Verkehr) dat als onderdeel van het ministerie voor het algemene beleid met betrekking tot de spoorwegen zorgt. De Wettbewerbsbehörde is een onafhankelijk instituut dat de concurrentie in de gaten houdt. De Preisüberwachung

houdt zich bezig met de prijscontrole in niet-concurrentiële sectoren. De Schiedskommission im Eisenbahnverkehr is een beroepsinstantie bij conflicten, bijvoorbeeld rondom de capaciteitsverdeling.

BAV verleent aan SBB een 10-jarige concessie voor het niet-gesubsidieerde langeafstandsvervoer waarin een beperkt aantal afspraken opgenomen zijn (minimale frequentie tussen steden). De BAV verleent samen met de Kantons concessies voor 10 jaar aan regionale vervoerders (waaronder SBB en private spoorbedrijven) voor niet-rendabele regionale spoorwegdiensten. Deze documenten bevatten maar zeer globale bepalingen en worden in de praktijk steeds verlengd. Voor deze regionale diensten gaat de BAV samen met de Kantons jaarlijkse overeenkomsten aan met de vervoerders in zogenaamde jaarlijkse 'bestellingen' van treindiensten waarin de jaarlijkse subsidiëring wordt vastgesteld.

Het algemene principe in de wetgeving is dat van consensus en afwezigheid van zware dwangmiddelen, de overlegcultuur is fundamenteel voor het begrijpen van het functioneren van de Zwitserse marktordening van de spoorsector. Problemen worden besproken en opgelost voordat er harde beslissingen moeten worden genomen. SBB kent daarom veel vrijheden en harde controle op efficiency in de spoorsector krijgt weinig aandacht. Opvallend is ook dat de formele toezichthouders een kleine rol spelen. De subsidies voor de sector stijgen amper. Dankzij de stijging van de passagiersaantallen en een efficiënt werkend spoorstelsel is het Zwitsers spoorvervoer financieel gezond. Men acht het zeer waarschijnlijk dat de concessie voor de langeafstandstreinen ook na 2017 in handen van SBB blijft.

Laten

De Zwitserse spoorwegen zijn onderworpen aan diverse vormen van sturing en controle op afstand. Deze aangrijpingspunten kennen vrijwel geen 'machtsmiddelen', maar dit wordt niet als een probleem ervaren aangezien de relatief coöperatieve en constructieve manier waarop het ministerie op subtiele, niet-confronterende en indirecte wijze de sector tot betere prestaties heeft bewogen toch als succes wordt gezien.

Kenmerkend is de verticale integratie van vervoer en infrastructuur. Het belang hiervan wordt in Zwitserland telkens onderstreept voor het realiseren van een efficiënt spoorboekje met een efficiënte uitvoering onder efficiënt afgewogen investeringen in materieel én infrastructuur.

SBB AG verzorgt het lange-afstands- en een groot deel van het regionale vervoer. De SBB is een 'specialgesetzliche aktiengesellschaft', een privaat opererend bedrijf bij wet opgericht met 100% van de aandelen in het bezit van de staat. Daarnaast bestaan er tal van 'private bedrijven' die vervoer bieden in hele regio's of op een enkele lijn. Deze bedrijven zijn maar ten dele 'privaat' en vrijwel altijd in handen van Kantons en de Federale regering. De Zwitserse wetgeving kent belangrijke bepalingen voor integratie van diensten in het OV. Zo zijn de spoortarieven niet gereguleerd maar gezamenlijk vastgesteld door de vervoerders en worden de vervoerders verplicht tot het samenwerken in een dienstregelingsoverleg.

2.5 Japan

Denken

De Japanse situatie staat model voor zeer succesvolle spoorwegen met ongekeerde financiële en exploitatieve prestaties.

De focus op een integrale benadering van het spoorstelsel in zijn omgeving is een essentieel onderdeel van het Japanse systeem. De Japanse spoorwegbedrijven spelen een zeer belangrijke rol in de ontwikkeling van steden. Door de lange-termijnfocus die zij kunnen ontwikkelen (er bestaan alleen vaste posities en geen contracten of concessies van 10 of 15 jaar), in combinatie met hun private karakter, richten ze zich op het integraal ontwikkelen van woonwijken en commerciële locaties met uitstekende spoorverbindingen.

In Japan is de marktordening gebaseerd op commerciële prikkels voor geprivatiseerde integrale bedrijven (infrastructuur en vervoer). De bedrijven kunnen rekenen op een langdurige positie door de afwezigheid van contracten en aanbestedingen.

De veelheid aan prikkels waaraan de Japanse spoorwegen worden onderworpen voorkomt de problemen die kunnen ontstaan (strategisch gedrag) wanneer wordt getracht alle reguleringprikkels in een contract (of concessie) te vatten. Door de diversiteit aan termijnen waarop deze concurrentieprikkels betrekking hebben, wordt misbruik van de regulering door de bedrijven verder aan banden gelegd.

De synergetische ontwikkeling van spoorwegen en aanpalend onroerend goed is de sleutel tot het succes van de Japanse spoorwegbedrijven als 'life-style developers'. Hierbij is kruissubsidiëring tussen onroerend goed en treinexploitatie bij wet verboden.

Doen

Door de stap-voor-stap verbeteringen die typisch zijn voor de Japanse benadering hebben de Japanse spoorwegen zeer hoge prestaties bereikt met een tot twee keer hogere benutting van de baanvakken dan wat in Nederland gebruikelijk is, dit met een technologie die in de basis vergelijkbaar is met die in Nederland wordt toegepast.

Laten

Door de integratie van infrastructuur en treinexploitatie, gekoppeld aan de (grotendeels) afwezigheid van subsidies, worden de spoorwegbedrijven gedwongen om spaarzaam met infrastructuur aanleg om te gaan. Infrastructuur wordt 'tailor-made' voor de geboden dienstregeling gepland en onderhouden. Investerings die de capaciteit vergroten worden altijd integraal bekeken waardoor additionele investeringen in treinen en hun technische uitrusting afgewogen kunnen worden tegen kostbare aanpassingen aan de infrastructuur. De bedrijven hebben mede hierdoor hoge prestaties bereikt met een tot twee keer hogere benutting van de baanvakken dan wat in Nederland gebruikelijk is, dit met een technologie die in de basis vergelijkbaar is met de technologie die in Nederland wordt toegepast.

De Japanse spoorwegen zijn ook volkomen onafhankelijk van de overheid, zowel financieel, maar vooral ook voor wat betreft hun dienstenaanbod.

De spoorbedrijven in Japan kennen een integratie van infrastructuur en vervoer binnen dezelfde organisatie. De integrale kosten (vervoer en infrastructuur) dienen door

kaartopbrengst gedekt te worden. Op een klein aantal trajecten, waar de extreem hoge aanlegkosten van infrastructuur (bijv. tunnels onder stadscentra) een integraal kostendekkende exploitatie verhindert, bestaan aparte infrastructuurbedrijven. De achtergrond hiervoor is dat de Japanse wet het rechtstreeks subsidiëren van spoorwegbedrijven in principe verbiedt. De oprichting van deze bedrijven heeft dus niet als doel om concurrentie op het netwerk mogelijk te maken. De overheid formuleert ook bepaalde beleidsdoelen (betere aansluitingen, toegankelijkheid, hogere capaciteiten, enz.) voor het spoor en zorgt er met ad-hoc financiële prikkels voor dat deze gehaald worden.

De voormalige staatsspoorwegen (JNR) zijn in 1986 opgedeeld in 6 private JR-bedrijven verdeeld over 6 verschillende landsdelen. De drie grootste JR-bedrijven zijn intussen beursgenoteerd en gelden als zeer succesvolle ondernemingen. De drie kleinere JR-bedrijven op Hokkaido, Shikoku en Kyushu zijn in staatshanden gebleven. De JR-bedrijven verzorgen het forensentreinverkeer in grote steden, de langeafstandstreinen en de Shinkansen hogesnelheidstrein. Daarnaast bestaat er nog een veelheid aan private spoorwegbedrijven. De vervoerders verzorgen diensten op hun lijnen maar werken ook samen met naburige vervoerders door het laten rijden van doorgaande treinen in samenwerking en niet in concurrentie met elkaar. De overheid houdt zich op de achtergrond. Er bestaan geen contracten tussen de overheid en de spoorvervoerders en er zijn ook geen subsidies beschikbaar voor de vervoerders, het gehele netwerk (inclusief infrastructuur) dient rendabel te zijn.

De Japanse spoorsector kent geen aanbestedingen. De vergunning zijn verworven voor onbepaalde tijd. Concurrentie vindt alleen plaats tussen spoorbedrijven daar waar netwerken elkaar (deels) overlappen. De vervoerders zijn wel onderworpen aan een prijsregulering waarbij de overheid de tariefstijging sterk inperkt.

2. Bevindingen en conclusies

We bekeken de overheden aan de hand van hoe ze denken, doen en laten. Onder "denken" verstaan we het uitzetten van strategie en het omzetten van deze strategie in prikkels. Vervolgens beschrijven we bij "doen" de rol die de overheid vervult en de hoeveelheid taken die hieronder vallen en onder "laten" gaan we in op wat andere partijen doen en de overheid vooral laat.

De landen hebben we onderling gescoord. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de resultaten.

Land	Denken	Doen	Laten
Duitsland	gemiddeld	weinig	gemiddeld
Frankrijk	weinig	weinig	veel
Groot-Brittannië	gemiddeld	veel	weinig
Japan	veel	weinig	veel
Zwitserland	veel	veel	gemiddeld

Hieronder vatten we de belangrijkste bevindingen samen aan de hand van enkele observaties.

De landen die de revue zijn gepasseerd geven een goed overzicht van de institutionele configuraties in Europa en Japan. Wat meteen opvalt, is de grote verscheidenheid aan gekozen oplossingen;

- In Duitsland is de marktordening op papier op de vrije markt gebaseerd (geen concessie, exclusief recht of formele aansturing van de vervoerder), maar toch vindt er weinig concurrentie plaats. DB heeft een oppermachtige positie. Alleen in gedeelten van het regionale vervoer is sprake van marktwerking.
- In Frankrijk is de marktordening gebaseerd op een compromis met de vakbonden. Er is nauwelijks sprake van contractering en aanbestedingen.
- In Groot-Brittannië is de marktordening gebaseerd op harde contracten en het aanbesteden van vervoersconcessies. Het land kent een strikte scheiding tussen infrastructuur en vervoer.
- In Zwitserland is de marktordening gebaseerd op integraal functionerende spoorweg-ondernemingen. Consensus en onderlinge controle bepalen de verhoudingen. Er zijn voldoende garanties voor eerlijke toetreding door derden.
- In Japan is de marktordening gebaseerd op zuivere commerciële prikkels voor geprivatiseerde integrale bedrijven (infrastructuur en vervoer). De bedrijven kunnen rekenen op een langdurige positie door de afwezigheid van contracten en aanbestedingen. De overheid kent slechts incidenteel subsidies toe.

In de tekst constateerden we enkele sterktes, zwaktes, voor- en nadelen van de gekozen ordeningsvormen;

- De Duitse situatie werd jarenlang gedomineerd door de voorgenomen privatisering van DB. Nu de beslissing genomen is, zijn er nog onduidelijkheden over de exacte afbakening en de rolverantwoordelijkheden van de partijen.
- In Frankrijk is men nog steeds niet voorbereid op de verplichtingen die de EC heeft opgelegd.
- De Britse situatie wordt binnen Groot-Brittannië als een succes gezien. Toch is er kritiek te bespeuren. Men zoekt vooral 'rust' na de hectiek van de veranderingen in de afgelopen decennia.
- De Zwitserse situatie staat in schril contrast met de Britse situatie. Discussies worden gestaag en constructief gevoerd.
- De Japanse situatie staat model voor zeer succesvolle spoorwegen met ongekeerde financiële en exploitatieve prestaties. De komende uitdaging voor de Japanse spoorwegen (en samenleving als geheel) is de toenemende vergrijzing en krimp van de bevolking.

Vier landen (Zwitserland, Duitsland, Frankrijk en Japan) kennen op de één of andere manier een geïntegreerde vervoerder/infrastructuurbeheerder;

- De in Duitsland gekozen geïntegreerde oplossing heeft geleid tot veel verwijt aan het adres van de infrastructuurbeheerder DB Netz. Er blijven vragen en twijfels bestaan over de situatie qua eerlijke toetreding.

- De in Zwitserland gehanteerde organisatievorm is gebaseerd op een sterk geloof in het belang van een ongesplitst spoorstelsel.
- Frankrijk heeft een formeel ingevoerde splitsing die in de praktijk weer grotendeels teniet gedaan wordt.
- Ook Japan kiest voor integrale bedrijven. Dit is hier zelfs een hoeksteen van het hele bestel aangezien de spoorwegen actoren in de samenleving zijn die langdurige posities innemen in het ontwikkelen van integrale gebieds- en vervoersoplossingen.

De discussie over het borgen van het publieke belang wordt nergens zo prominent gevoerd als in Nederland. Eigenlijk moet er ook worden geconstateerd dat de Nederlandse overheid in de meeste gevallen nu al over meer dwang- en monitoringsmiddelen beschikt in haar relatie met de spooractoren dan wat geobserveerd kan worden in de andere landen;

- In Duitsland is DB in essentie vrij in hun handelen. De overheid grijpt in via de subsidiëring van de infrastructuur en langzaam ook via het contracteren van regionale treindiensten.
- De Franse spoorwegen vormen een geval apart. Contractuele verhoudingen bestaan alleen voor regionale diensten maar zonder keuze van exploitant. De invloeden spelen zich hier ook vaker af op indirecte wijze via de rol van de overheid in de leiding van de staatsbedrijven.
- De Zwitserse spoorwegen zijn onderworpen aan diverse vormen van sturing en controle op afstand. Deze aangrijpingspunten kennen vrijwel geen 'machtsmiddelen'.
- De Britse spoorwegen zijn van alle bestudeerde voorbeelden de meest aan overheidsregels en regulering gebonden spoorwegen, dit ondanks het sterke private karakter van de sector. De sector zucht overigens wel onder de in de laatste jaren ontstane hoeveelheid regels vanuit de overheid.
- De Japanse spoorwegen zijn ook volkomen onafhankelijk van de overheid, zowel financieel, maar vooral ook voor wat betreft hun dienstenaanbod.

De spoormarkt is er een die moeilijk bij te sturen is. Er zijn substantiële investeringen nodig die over het algemeen een zeer lange afschrijvingstermijn hebben (zoals aanleg van infrastructuur en aanschaf van materieel). Dit vraagt om een inrichting van de markt die hierop toegesneden is. Veel zekerheden zijn nodig om de investeringen gefinancierd te krijgen. Veranderingen zijn prima, maar dan in een duidelijk uitgezette lijn voor een lange termijn zonder dat deze te pas en te onpas bijgestuurd worden met het risico op grote verliezen van ondernemers of behoudzucht bij banken.

De overheid dient positie te kiezen in de balans tussen doen en laten, een heldere strategie uit te zetten voor een lange termijn en hierop de markt in te richten (met kaders en financiering). Dan zal de spoorsector de strategie van de overheid gaan volgen in plaats van de overheid de strategie van de markt.

Literatuur

Röntgen E. en Van de Velde D.M.
Landenoverzicht spoorordering, Amsterdam 2008

Röntgen E. en Van de Velde D.M.
Spoorwegsplitsing: Europese diversiviteit, Amsterdam 2008

Röntgen E.
De relatie tussen stads- en spoorwegontwikkeling in Tokio, Amsterdam 2007

Röntgen E. en Van de Velde D.M. (2008)
Stads- en spoorontwikkeling gaan in Japan hand in hand, artikel in Verkeerskunde 2008

Van de Velde D.M.
Regionaal OV op Olympisch niveau, Amsterdam 2009

Van de Velde, D.M.
Japanse Horizon, Verslag studiereis naar Japan, Regiegroep "Benutten en Bouwen 2003-2015", Utrecht/Rotterdam 2002

Wissink B. en Röntgen E.
Private stadsontwikkeling, artikel in S&RO, 2006 (jaargang 87, no. 6).