

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

DG Mobiliteit

Onderzoek ter uitvoering van de Motie Wolfson

Alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector

Juni 2009

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

DG Mobiliteit

Onderzoek ter uitvoering van de Motie Wolfson

Alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector

Juni 2009

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Afbakening en samenhang evaluatie spoorwetgeving	5
1.3	Aanpak onderzoek	7
1.4	Verantwoording	7
1.5	Indeling rapportage	8
2.	Publieke belangen op het spoor	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Publieke belangen op het spoor	10
3.	Huidige organisatie spoorsector	13
4.	Kaders vanuit Europa	19
4.1	Huidige kaders	19
4.2	Toekomstige ontwikkelingen	24
5.	Zoekrichtingen alternatieve ordeningsmodellen	25
5.1	Inleiding	25
5.2	Interpretatie motie Wolfson c.s.	25
5.3	Theoretische analyse regulering van netwerksectoren	27
5.4	Zoekrichtingen alternatieve ordeningsmodellen	31
5.5	Randvoorwaarden voor uitwerking zoekrichtingen	31
5.6	Analysekader	32
5.7	In beeld brengen resultaten	35
6.	Organisatie van de spoorsector in het buitenland	38
6.1	Inleiding	38
6.2	Resultaten	38
7.	Integratie beheer en vervoer	42
7.1	Inleiding	42
7.2	Het lagenmodel	43
7.3	Internationaal onderzoek	45
7.4	Het samenvoegen van ProRail en NS in één holding	46
7.5	Het onderbrengen van Verkeersleiding bij NS	48
7.6	Het op afstand zetten van Capaciteitsmanagement	51
7.7	Samenvattend overzicht modellen en effecten ten opzichte van het referentiemodel	54
8.	Aanpassingen in organisatievorm	55
8.1	Inleiding	55
8.2	NS en ProRail als deelnemingen nieuwe stijl	58
8.3	ProRail als baten-lastendienst (agentschap)	62
8.4	ProRail als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)	65
8.5	Samenvattend overzicht van modellen en effecten ten opzichte van het referentiemodel	70

9.	Introductie van concurrentie	71
9.1	Inleiding	71
9.2	Concurrentie ten aanzien van het exclusief recht op vervoer op het hoofdrailnet	72
9.3	Concurrentie "op" de trein	80
9.4	Aanbesteding management NS respectievelijk ProRail	83
9.5	Samenvattend overzicht van modellen en effecten ten opzichte van het referentiemodel	85
10.	Tenslotte	86
10.1	Overwegingen bij de zoekrichtingen	86
10.2	Combinatie van zoekrichtingen	87
10.3	Relatie met het huidige ordeningsmodel	87

Bijlage 1: Motie lid Wolfson c.s., Eerste Kamer der Staten-Generaal, 15 april 2003

Bijlage 2: Landenoverzicht spoorordering, inno-V, Januari 2008

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In april 2003 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de Spoorwegwet en de daarin voorgestelde structuur voor de spoorsector. Bij de behandeling van deze wet heeft een aantal partijen evenwel aangegeven bij de evaluatie van de spoorwetgeving ook 'alternatieve beheersvormen' te willen bespreken, waaronder het weer samenvoegen van infrastructuur en vervoer. In dat licht heeft de heer Wolfson namens de Eerste Kamer een motie ingediend die de regering verzoekt om 'alternatieve beheersvormen' te onderzoeken. De motie Wolfson c.s. is aangenomen. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft toegezegd de motie uit te voeren en tevens aangegeven te bezien welke andere vragen worden toegevoegd naast de in de motie genoemde mogelijkheden.¹ Tijdens de behandeling van de vervoer- en beheerconcessie in de Tweede Kamer in december 2004 is de evaluatiedatum van de wetgeving en daarmee het uitvoeren van de motie Wolfson c.s. verschoven naar 2008. Het kabinet biedt het onderzoek naar de motie Wolfson c.s. tesamen met het kabinetsstandpunt over de evaluatie in het voorjaar van 2009 aan het parlement aan. Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar aanleiding van de motie Wolfson c.s.

Definitie ordeningsmodel

In dit onderzoek zal de term 'ordeningsmodel' worden gehanteerd in plaats van 'beheersvorm' om verwarring met het begrip 'beheer van infrastructuur' te voorkomen. Onder een ordeningsmodel wordt in dit onderzoek een organisatie-model voor de spoorsector verstaan waarin voor de verschillende partijen, hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en onderlinge verhoudingen zijn uitgewerkt. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen vervoer (rijden van treinen en aanbieden van vervoer aan passagiers en goederen) en beheer (capaciteitsmanagement, verkeersleiding en inframanagement). Deze indeling wordt aan de hand van een lagenmodel in hoofdstuk 7 toegelicht.

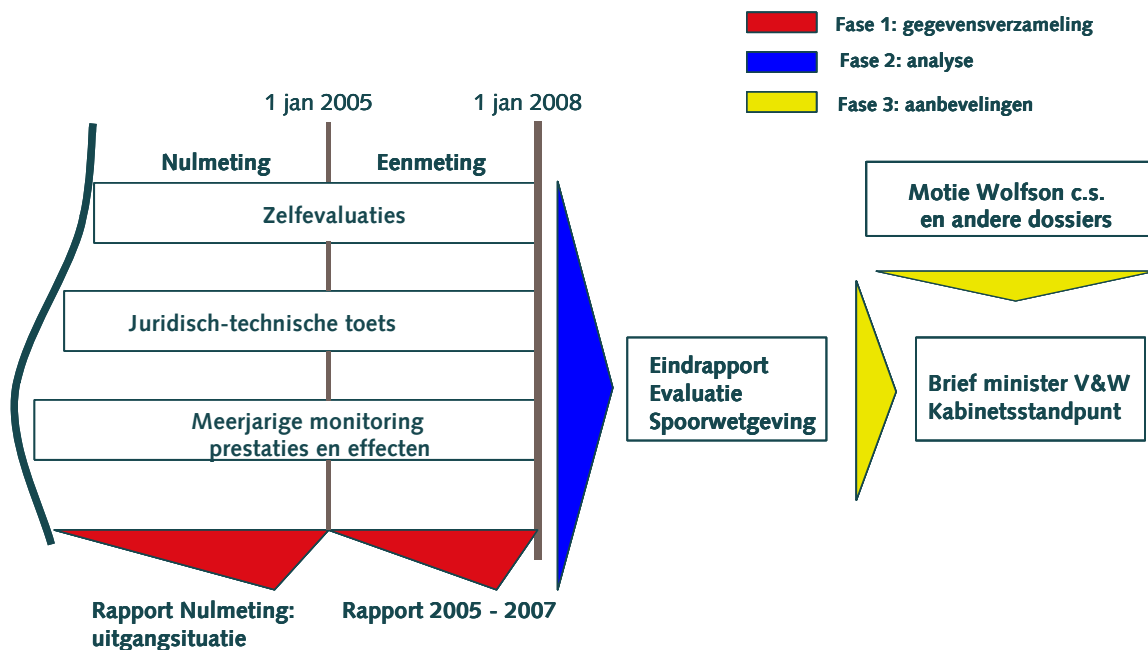
1.2 Afbakening en samenhang evaluatie spoorwetgeving

Dit rapport schetst mogelijke ordeningsmodellen voor de spoorsector en bijbehorende voor- en nadelen. In dit rapport wordt uitdrukkelijk geen keuze gemaakt voor een specifiek ordeningsmodel. Dit rapport heeft niet tot doel de huidige ordening ter discussie te stellen. Wel kunnen (onderdelen van) de modellen die in dit rapport geschetst zijn, deel uit maken van eventuele wijzigingen van de ordening, die op basis van de uitkomsten van het project Evaluatie Spoorwetgeving worden

¹ Handelingen, Eerste Kamer, 15 april 2003, 22-706 en bijlage 1

voorgesteld. Modellen zijn in dit rapport op hoofdlijnen beschreven; indien de implementatie van een model wordt overwogen moet dit model eerst verder worden uitgewerkt.

In het kader van deze evaluatie wordt in 2009 een kabinetsstandpunt opgesteld waarvan de uitkomsten van dit onderzoek deel uit maken (zie figuur 1).



Figuur 1 Samenhang motie Wolfson c.s. en Evaluatie Spoorwetgeving

Van belang is het gegeven dat de NS en ProRail tot 2015 exclusieve rechten hebben voor het vervoer over het hoofdrailnet en het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Dit heeft consequenties voor de mate waarin en de wijze waarop sommige modellen op korte termijn ingevoerd zouden kunnen worden.

Het voorliggende rapport bevat een beschrijving van nieuwe ordeningsmodellen die een wijziging ten opzichte van de huidige ordening aangeven. Daarmee is uitvoering gegeven aan de vraag in de motie Wolfson c.s.. Mogelijkheden voor verbeteringen binnen de huidige ordening komen in dit rapport niet aan bod. Dit betekent niet dat die er niet zijn: in het kader van de evaluatie van de spoorwetgeving kunnen deze relevant zijn en worden ze besproken.

In het rapport zijn zogenaamde zuivere ordeningsmodellen beschreven. In de Nederlandse situatie is sprake van een mengvorm van verschillende modellen (concurrentie op het spoor tussen goederenvervoerders, onderhandse gunning aan NS van de concessie op het hoofdrailnet, onderhandse gunning aan ProRail van de concessie voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en aanbesteding van vervoer op regionale lijnen). Het is dus mogelijk om een combinatie van modellen toe te passen.

De motie richt zich op de ordening ten aanzien van het personenvervoer op het hoofdrailnet en het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur die in de Spoorwegwet en de WP2000 is vastgelegd. In het rapport wordt dan ook voornamelijk over NS en ProRail gesproken. Daar waar relevant worden regionale personen- en goederenvervoerders ook genoemd.

1.3 Aanpak onderzoek

Het onderzoek is onverdeeld in 3 fasen:

1. *Onderzoeksfase:*
In deze fase heeft een inventarisatie plaats gevonden van mogelijke ordeningsmodellen, is een analysekader opgesteld en zijn de effecten van modellen aan de hand van dat kader beschreven. In deze fase is contact gezocht met experts uit de sector en wetenschap. Het resultaat van deze fase is een conceptrapportage.
2. *Consultatiefase:*
In deze fase is de conceptrapportage ter consultatie aangeboden aan betrokken partijen en belanghebbenden uit de spoorsector die vervolgens 4 weken de gelegenheid hebben gekregen hierop te reageren. Partijen hebben een schriftelijke reactie gekregen waarin is aangegeven hoe hun opmerkingen zijn verwerkt.
3. *Eindrapportage*
In deze fase zijn de reacties uit de consultatiefase geanalyseerd en verwerkt in de eindrapportage. Deze is tezamen met het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de spoorwetgeving aan de kamer gestuurd.

1.4 Verantwoording

Deze rapportage is tot stand gekomen op basis van deskresearch, aanvullend onderzoek en informele gesprekken met experts binnen en buiten de spoorsector en een formele consultatieronde. Kwaliteitsborging heeft plaatsgevonden door een expertcommissie te laten meedenken en meelesen en door consultatie van sectorpartijen.

Deskresearch

Als bronnen voor dit onderzoek zijn (internationale) studies op het gebied van marktordening en ordening van de spoorsector gebruikt. Ook zijn de resultaten van een in het kader van dit onderzoek uitgevoerde studie van inno-V naar de marktordening in 8 landen verwerkt. (zie bijlage 2)

Expertcommissie

Een expertcommissie heeft suggesties, input en commentaar gegeven voor de opzet en conceptversies van dit rapport.

Deze commissie bestond uit de volgende leden:

- Kees van Krieken, zelfstandig adviseur,
- Paul de Bijl, hoofd sector Marktordening, Centraal Planbureau,

-
- Bert van Wee, hoogleraar Transportbeleid en Logistieke Organisatie, TU Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management. De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport ligt bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Consultatie sectorpartijen

Het conceptrapport is voorgelegd aan partijen uit de sector die bij de evaluatie betrokken zijn. Diverse partijen hebben op het rapport gereageerd.² Deze reacties zijn meegenomen bij de afronding van het rapport.

1.5 Indeling rapportage

De indeling van de rapportage weerspiegelt de vraag in de motie: het aangeven van alternatieve ordeningsmodellen voor het huidige model. Dit huidige model en eventuele alternatieven hebben tot doel de voor het spoor vastgestelde publieke belangen zo goed mogelijk te borgen. Deze modellen dienen te passen binnen de Europese kaders. De motie Wolfson c.s. is uitgewerkt in verschillende zoekrichtingen waarbinnen ordeningsmodellen kunnen worden onderscheiden. Een analysekader is opgesteld om de voors en tegens van verschillende modellen te onderscheiden. Deze aanpak levert onderstaande hoofdstukindeling op.

Hoofdstuk 2 gaat in op de publieke belangen in de spoorsector. Hoofdstuk 3 schetst de huidige organisatie van het spoor. Hoofdstuk 4 beschrijft de kaders van Europese wet- en regelgeving. Hoofdstuk 5 bevat de herleiding van de zoekrichtingen voor het ontwerp van de alternatieve ordeningsmodellen. Het hoofdstuk beschrijft ook het analysekader waarmee de effecten van verschillende modellen in beeld gebracht worden. Hoofdstuk 6 gaat in op de wijze waarop de spoorsector in een aantal andere landen is vormgegeven. In hoofdstuk 7 worden modellen voor de integratie en splitsing van beheer- en vervoerstaken beschreven. Hoofdstuk 8 gaat in op aanpassingen in de organisatievormen. Hoofdstuk 9 beschrijft verschillende modellen voor concurrentie. In hoofdstuk 10 wordt een aantal afsluitende opmerkingen gemaakt.

² NS, ProRail, IPO, NMa, IVW en Locov

2. Publieke belangen op het spoor

2.1 Inleiding

Het is de taak van de overheid om de publieke belangen in een sector zo goed mogelijk te borgen. Bij een onderzoek naar alternatieve ordeningsmodellen op het spoor ontcom je dus niet aan de vraag welke de 'publieke belangen' zijn die met die modellen geborgd worden. Immers, ieder ordeningsmodel dient de 'publieke belangen' zo goed mogelijk te waarborgen. Maar wat zijn deze 'publieke belangen' en wat is het verschil met een 'algemeen belang' ofwel 'maatschappelijk belang'?

Startpunt vormt de definitie van 'publiek belang' uit het rapport *Het borgen van publiek belang* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2000 waarin wordt gesteld:³

" Er is pas sprake van publiek belang als de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt, vanuit de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt."

De publicatie *Publieke belangen weginfrastructuur* van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid stelt dat een publiek belang niet objectief valt vast te stellen, maar altijd de uitkomst is van een publiek debat en/of een politiek-bestuurlijke afweging.⁴

Of er sprake is van een publiek belang hangt af van het perspectief van waaruit wordt gekeken. Vanuit de wetenschappelijke theorie kan daarbij onderscheid gemaakt worden tussen publieke belangen vanuit *economische* en *bestuurskundige* visie. Daarbij geldt dat zowel vanuit de economische visie als vanuit de bestuurskundige visie het kenmerkende onderscheid tussen een algemeen belang en een publiek belang is, dat er bij een publiek belang een rol voor de overheid ligt. Voor beide visies geldt verder dat de specifieke invulling welke belangen publiek zijn in de tijd kan veranderen en afhankelijk is van de context. Het verschil is dat de economische visie een striktere scheiding hanteert tussen algemeen en publiek belang en daarom minder publieke belangen onderscheidt dan de bestuurskundige visie.⁵

³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag 2000

⁴ Kennisinstituut voor mobiliteit, *Publieke belangen weginfrastructuur*, juli 2007

⁵ In de bestuurskundige visie geldt als uitgangspunt datgene dat "...*het bredere publiek of de samenleving verwacht of denkt te mogen verwachten*". In de economische theorie geldt als uitgangspunt dat de markt uit oogpunt van efficiency de meest gereede partij is voor het dienen van belangen. Pas wanneer er sprake is van 'marktfalen' kan er een reden zijn voor overheidsingrijpen. Dit is het geval indien er zogenaamd complexe negatieve externe effecten optreden door het handelen van partijen in de markt.

2.2 Publieke belangen op het spoor

De te onderzoeken alternatieve orderingsmodellen dienen de publieke belangen zo goed mogelijk te borgen. De publieke belangen zoals deze thans publiekrechtelijk zijn vastgelegd zullen voor het onderzoek als uitgangspunt dienen. Dit onderzoek heeft niet tot doel om een nieuwe discussie te starten of dit de juiste publieke belangen zijn bekeken vanuit economische of bestuurskundige invalshoek.

Publieke belangen in de spoorsector zijn reizigers- en verladersbelangen die mogelijk niet vanzelf in de markt tot stand komen maar ook veiligheid, milieu en ruimtelijke belangen. De voor het spoor geldende publieke belangen zijn die belangen die in de eerste plaats zijn vastgelegd in de *Nota Mobiliteit* van april 2006. Daarnaast zijn van belang de vervoerconcessies ingevolge Wet Personenvervoer 2000 (WP2000) alsmede de beheerconcessie ingevolge de Spoorwegwet. De in de *Nota Mobiliteit* beschreven publieke belangen voor spoor zijn:

" Het aangeboden vervoer op het hoofdrailnet zal moeten bijdragen aan de bereikbaarheid van met name de grote steden en de economische kerngebieden (de belangrijkste werkcentra en woongebieden), in het bijzonder gedurende de spits, en moeten bijdragen aan de bereikbaarheid van alle landsdelen."

*" Het goederenvervoer per spoor is van belang voor een goede bereikbaarheid van havens, greenports en industriecomplexen en is van strategisch belang voor de mainport Rotterdam als grootste haven van Europa. Het rijk zet hierbij in op het goederenvervoer op lange afstanden."*⁶

De doelstelling van de Spoorwegwet is de publiekrechtelijke regeling van de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de minister, de beheersorganisatie, de vervoerders en andere bij het vervoer per spoor betrokkenen om te komen tot een *maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen*. Het beleidskader voor de veiligheid is vastgelegd in de tweede kadernota *Veiligheid op de rails*⁷. De milieu- en ruimtelijke ontwikkelingsbelangen zijn vastgelegd in wet- en regelgeving en aanvullend beleid. In de *Nota Mobiliteit* wordt aangegeven dat hoogwaardig openbaar vervoer een belangrijke rol speelt om de ruimtelijke ontwikkeling en inrichting in stedelijke netwerken te ondersteunen. Om geluidsoverlast te beperken is wet- en regelgeving van kracht die momenteel wordt gemoderniseerd. De huidige ordening heeft tot doel de in de *Nota Mobiliteit* genoemde publieke belangen te borgen en bij te dragen aan de milieu- en ruimtelijke ontwikkelingsbelangen. In de vervoerconcessie en beheerconcessie zijn deze publieke belangen uitgewerkt in zorgplichten.

⁶ Nota Mobiliteit, PKB, blz. 16

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29893, nrs. 1 en 2

NS heeft een zorgplicht om te zorgen dat:

- a. Met het aangeboden vervoer het publieke belang van het personenvervoer per trein is gewaarborgd en het aangeboden vervoer dienovereenkomstig bijdraagt aan de bereikbaarheid van met name de grote steden en economische kerngebieden, in het bijzonder gedurende de spits, en bijdraagt aan de bereikbaarheid van alle landsdelen;
- b. Het aangeboden vervoer is gericht op reizigersgroei;
- c. De treinen toegankelijk zijn voor een ieder;
- d. In de treinen en op de stations een verantwoorde mate van veiligheid voor de reizigers en personeel is gewaarborgd;
- e. De treinen op tijd rijden;
- f. De reiziger een redelijke kans heeft op een zitplaats gedurende zijn treinreis;
- g. Aan de reiziger op stations en in de trein een adequaat service niveau geboden wordt, waaronder wordt verstaan dat de reiziger adequaat wordt geïnformeerd over de uitvoering van treindiensten in de treinen en op de stations, en dat de treinen en de stations voldoende schoon zijn⁸.

Daarnaast stelt de vervoerconcessie grenzen aan de jaarlijkse tariefstijging van beschermde kaartsoorten (betreft tweede klas kaartjes en abonnementen) om reizigers te beschermen tegen te grote tariefstijgingen. Tarieven voor andere soorten kaartjes waaronder eerste klas kaartjes mogen door NS zelf bepaald worden.⁹

ProRail heeft een zorgplicht om te zorgen dat:

- a. De hoofdspoorweginfrastructuur in goede staat verkeert en geschikt is voor het verkeer of ander gebruik waarvoor zij bestemd is, waaronder wat betreft de transfervoorzieningen in elk geval wordt verstaan dat zij toegankelijk en sociaal veilig zijn;
- b. De hoofdspoorweginfrastructuur veilig en doelmatig bereden kan worden zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen;
- c. De risico's van het gebruik en beheer voor de veiligheid van de hoofdspoorweginfrastructuur worden geanalyseerd en passende maatregelen worden genomen, waaronder het zo nodig buiten dienst stellen van een gedeelte van de hoofdspoorweg, om deze risico's afdoende te beheersen, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke vereisten van de te verwachte bedrijfsvoering en de stand van de techniek;
- d. De vastgestelde minimale niveaus van capaciteit, bedoeld in artikel 61, tweede lid, van de Spoorwegwet, alsmede de op grond van artikel 15 van richtlijn 2001/14/EG internationaal overeengekomen treinpaden bij de capaciteitsverdeling beschikbaar zijn.

Naar aanleiding van de uitkomsten van een landelijke markt- en capaciteitsanalyse spoor (LMCA) en de ambitie van het kabinet om het

⁸ Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet, artikel 6 zorgplicht

⁹ Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet, artikel 15 jaarlijkse tariefwijziging

reizigersvervoer per spoor met 5% per jaar te laten groeien, zijn de doelstellingen uit de Nota Mobiliteit verder uitgewerkt en op plaatsen bijgesteld (b.v. wat betreft de groei van het spoorvervoer).

In de mobiliteitsaanpak die in oktober 2008 is verschenen, is een uitwerking van de Nota Mobiliteit aangegeven. De uitkomsten van de LMCA geven aanleiding tot het opstarten van het programma hoogfrequent spoorvervoer waarin een aantal kandidaat-planstudies op specifieke corridors wordt uitgevoerd.

In het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de spoorwetgeving zal bij het aanbrengen van een eventuele wijziging in de ordening rekening worden gehouden met deze ontwikkelingen en de eventuele gevolgen voor de publieke belangen.

3. Huidige organisatie spoorsector

Sinds begin jaren negentig is gewerkt aan een structuurwijziging van de Nederlandse spoorsector, voortkomend uit Europese regelgeving en het advies van de commissie Wijffels *Sporen voor straks* uit 1992. Dit is in 1995 uitgewerkt in *Over de Wissel*, het contract tussen de staat en de NV NS. Hiermee zijn de relaties tussen de staat en de NS verzakelijkt en is – binnen de NS vennootschapsstructuur – een (juridische) scheiding aangebracht tussen de markt- en de taaksector.

In de praktijk bleek al spoedig na de juridische scheiding in 1995 dat er nadelen waren verbonden aan het hybride karakter van de positionering van de taakorganisaties. De taakorganisaties werden geconfronteerd met tegengestelde opdrachten van enerzijds de overheid en anderzijds de NS holding en kwamen in loyaliteitsproblemen, zo concludeerde de Algemene Rekenkamer in het rapport *Toezicht op het spoor* (1999)¹⁰. Het voornemen om een meer vergaande vorm van verticale scheiding – en daarbij behorende organisatievormen – in te voeren, lag gezien deze ervaringen in de rede. In 1999 werd in de nota *Derde Eeuw Spoor* bijvoorbeeld uitgegaan van het oprichten van aparte publieke organisaties, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), voor de verkeersleiding en het capaciteitsmanagement en een 'spoorwegbeheersorganisatie' voor het beheer en de instandhouding van de railinfrastructuur. Voor de (marktsector van) NS werd in 1999 mogelijk op termijn een beursgang en dus privatisering voorzien¹¹.

Met de *Herbezinningsbrief*¹² en de spoorwegwetgeving zoals die per 1 januari 2005 in werking is getreden, is uiteindelijk primair gekozen voor duidelijkheid, rust en herstel voor de sector. Met de wetgeving moet een drietal zaken worden geregeld:

- Het actualiseren en moderniseren van bestaande regels;
- Het codificeren van de bestaande situatie en reeds aanvaarde beleidsvoornemens;
- Het beleidsneutraal implementeren van Europese regelgeving.

Beoogd was wetgeving die regelt wat geregeld moet worden en flexibel is naar de toekomst en nieuwe inzichten of ontwikkelingen niet in weg staat:

- De gewijzigde wetsvoorstellen creëren een stabiel wettelijk kader binnen de door Europees beleid bepaalde beleidsruimte;
- Onomkeerbare stappen worden niet genomen;
- Omvormen tot een ZBO-structuur kan – indien t.z.t. gewenst – altijd nog;

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26615, nrs. 1 en 2

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 482, nr. 13

¹² Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27465, nr. 3

-
- Het herstellen van de holdingstructuur in een gecombineerd bedrijf evenzeer;
 - Aanbesteding van concessies is mogelijk; net als instellen van een eeuwigdurende concessie met dreiging van intrekken bij wanpresteren;
 - De staat blijft nu 100% aandeelhouder en krijgt ook langs die weg meer zeggenschap, mede door het beleid dat de aandeelhouder in alle Nederlandse vennootschappen een zwaardere rol zal krijgen. Anderzijds is verkoop van aandelen of een intra-Europese fusie op termijn mogelijk.

De huidige institutionele ordening kenmerkt zich door:

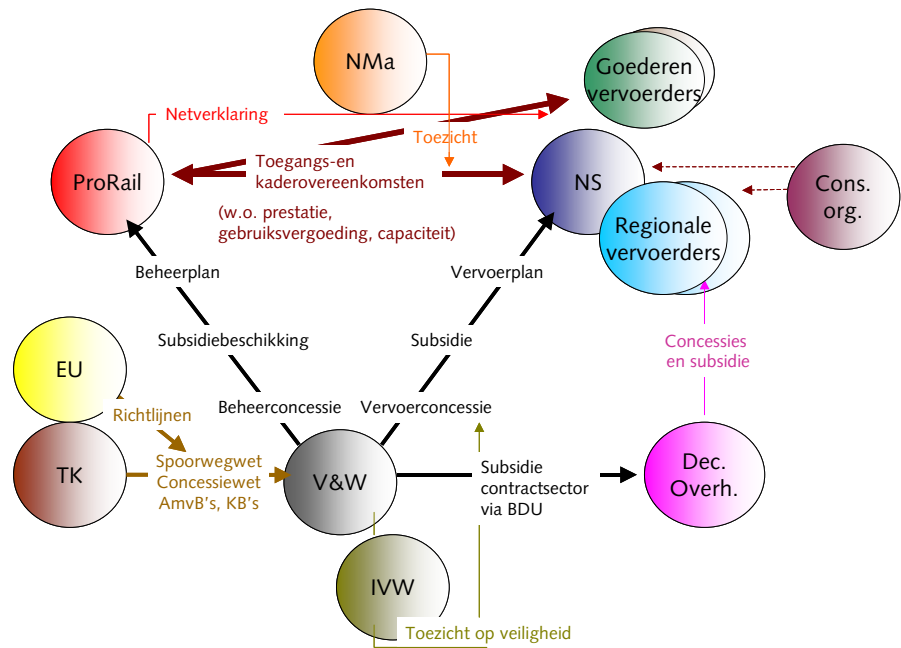
1. Een publiekrechtelijke relatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en ProRail BV ten aanzien van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Aan ProRail BV is op grond van de Spoorwegwet onderhands een beheerconcessie verleend tot 2015. ProRail krijgt jaarlijks een subsidie van de staat voor de uitvoering van haar werkzaamheden.
2. Een publiekrechtelijke relatie ten aanzien van het personenvervoer tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS voor wat betreft de vervoersdiensten op het hoofdrailnet en tussen regionale overheden en verschillende regionale vervoerders voor wat betreft de vervoersdiensten op regionale lijnen.

Aan NS is op grond van de WP2000 onderhands een vervoerconcessie verleend tot 2015 voor vervoer over het hoofdrailnet.

De verantwoordelijkheid voor de exploitatie van een aantal regionale treindiensten is gedecentraliseerd naar provincies en kaderwetgebieden. De decentrale overheden sluiten voor een deel van deze lijnen periodiek aanbestede openbare dienstcontracten, in de vorm van concessies met spoorvervoerders, waarin afspraken worden gemaakt over dienstverlening en exploitatiesubsidie. Een ander deel is onderhands gegund.

Voor goederenvervoerders is concurrentie op het spoor mogelijk op basis van Europese regelgeving, wat inhoudt dat meerdere vervoerders op dezelfde routes hun diensten kunnen aanbieden.

3. Een privaatrechtelijke relatie tussen de infrastructuurbeheerder en de vervoerders (NS, goederenvervoerders en regionale personenvervoerders). De verhouding tussen de infrastructuurbeheerder en de vervoerders is niet vormgegeven als een publieke gezagsrelatie maar als een relatie die wordt geregeld door privaatrechtelijke kader- en toegangsovereenkomsten op basis van artikel 59 van de Spoorwegwet.



Figuur 2 Schematische weergave van de institutionele ordening¹³

Onderstaand wordt op enkele belangrijke spelers in de institutionele ordening nader ingegaan.

De Nederlandse Spoorwegen

De NS zijn sinds 1938 een naamloze vennootschap (NV) waarvan de Staat 100% aandeelhouder is. De uitoefening van het aandeelhouderschap ligt bij het Ministerie van Financiën.

De missie van NS is *“Onze reizigers veilig, op tijd en comfortabel vervoeren via aantrekkelijke stations”*¹⁴.

In de huidige statuten van NS is opgenomen dat de vennootschap als doel heeft¹⁵:

- a. Het uitoefenen van het vervoersbedrijf in de ruimste zin met aanverwante en ondersteunende activiteiten waaronder de exploitatie en ontwikkeling van stations en vastgoed;
- b. Het verrichten van overige commerciële, industriële of financiële handelingen, het deelnemen in, het nemen van belangen in en het voeren van beheer over andere ondernemingen, het financieren van andere ondernemingen, het zich verbinden voor verplichtingen van andere

¹³ Figuur is afkomstig uit het Beoordelingskader van de Evaluatie Spoorwetgeving, zie ook DGP/SPO/U.07.00544.

¹⁴ www.ns.nl, organisatie, missie en profiel, 21 mei 2007

¹⁵ Statuten NV Nederlandse spoorwegen, artikel 3, de Brauw Blackstone Westbroek, wijziging 19 december 2001

ondernemingen en al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn.

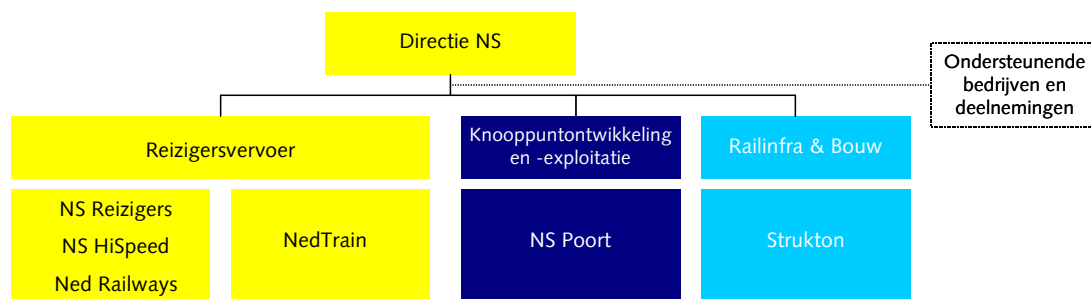
- c. De vennootschap zal bij de verwezenlijking van haar doel de belangen, die verband houden met het functioneren van de vennootschap in de samenleving, op evenwichtige wijze in aanmerking nemen.

Sinds 2005 is onder de NV NS de NS Groep NV gepositioneerd waarvan de NV NS 100% aandeelhouder is. De bedrijfsactiviteiten vinden plaats in verschillende bedrijfsonderdelen van NS Groep NV.

Er zijn drie segmenten die elk een aantal bedrijfsonderdelen bevatten:

- reizigersvervoer;
- knooppuntontwikkeling en -exploitatie;
- railinfra en bouw.

Schematisch ¹⁶:



Figuur 3 Schematische weergave NS-organisatie

Binnen Reizigersvervoer ressorteert ten eerste NS Reizigers, dat het vervoer binnen Nederland en de daarmee samenhangende serviceactiviteiten verzorgt. Ten tweede verzorgt NS HiSpeed het grensoverschrijdend vervoer (en in een later stadium het hogesnelheidsvervoer). Ten derde is Ned Railways verantwoordelijk voor reizigersvervoer per trein in het buitenland. NedTrain ten slotte verzorgt het onderhoud van treinen in Nederland.

Binnen het segment knooppuntontwikkeling en -exploitatie verzorgt NS Poort het beheer en de exploitatie van de Nederlandse stations en de ontwikkeling rond deze stations.

Ten slotte bevat Railinfra en Bouw het bedrijfsonderdeel Strukton Groep NV, dat in opdracht van ProRail delen van de infrastructuur onderhoudt.

De NV NS is een structuurvennootschap en kent een raad van bestuur en een raad van commissarissen¹⁷. Per 1 oktober 2004 is het verlicht

¹⁶ Ontleend aan het NS jaarverslag 2007, www.ns.nl.

structuurregime van toepassing op NS. Dit verlicht regime verschilt in het geval van NS met de volgende aandeelhouderschapsbevoegdheden van het "gewone" regime:

- Het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders (commissarissen en leden van de raad van bestuur);
- Het bepalen van de statutaire inrichting van de vennootschap.

ProRail

ProRail is een besloten vennootschap (BV) opgebouwd uit de "oude" NS-onderdelen (taakorganisaties) Railinfrabeheer, Railned en Railverkeersleiding. ProRail bestaat sinds 1 januari 2005. De aandelen van deze BV zijn voor 100% in handen van Railinfratrust BV (RIT). RIT is de juridisch eigenaar van de spoorweginfrastructuur. De staat is weer 100% aandeelhouder van RIT. De uitoefening van dit aandeelhouderschap ligt bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Door middel van de uitoefening van het aandeelhouderschap is de minister bevoegd de bezoldiging vast te stellen en/of in te grijpen in vergoedingen van het bestuur. Per 4 september 2009 wordt het verlicht structuurregime ingevoerd. ProRail ontvangt jaarlijks een bijdrage van de overheid voor uitvoering van haar taken. De Algemene Rekenkamer beschikt op grond van de *Comptabiliteitswet*¹⁸ over onderzoeksbevoegdheden bij ProRail.

De missie van ProRail is:

*"ProRail zorgt voor voldoende, betrouwbare en veilige infrastructuur; levert zijn klanten treinpaden, transfercapaciteit en informatiediensten; doet dat op een transparante en maatschappelijk verantwoorde wijze, met gemotiveerde, professionele medewerkers; werkt als partner in de spoorsector mee aan het oplossen van mobiliteitsvraagstukken nu én straks; wil de beste railinframanager van Europa zijn"*¹⁹.

ProRail is ook een zogenaamde RWT (een rechtspersoon met een wettelijke taak). Omdat ProRail publieke taken uitvoert op het niveau van de centrale overheid waarbij het publiek belang wordt gediend, en grotendeels wordt gefinancierd uit publieke middelen, moet ProRail zich hierover verantwoorden aan de minister, en kan de minister door de Tweede Kamer hierop worden aangesproken. De ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt tot de bevoegdheden die op basis van de wet- en regelgeving en de beheerconcessie aan ProRail zijn toegekend en de bevoegdheden verbonden aan het

¹⁷ Een structuurvennootschap is een grote vennootschap (NV of BV) waarvan het geplaatste kapitaal boven de grens van 16 mln euro ligt, die een OR heeft en meer dan 100 werknemers die in Nederland werkzaam zijn.

¹⁸ Vierde Nota van Wijziging, Tweede Kamer 2001-2002, 27482, nr. 13, blz. 24 (verwijzing naar de Comptabiliteitswet: "Aangezien de Staat aandeelhouder zal zijn van de beheerder, zal de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 59, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Comptabiliteitswet beschikken over onderzoeksbevoegdheden ten aanzien van de beheerder.")

¹⁹ Beheerplan 2007 ProRail

aandeelhouderschap. Ook is de subsidieverlening ingevolge de Wet Infrastructuurfonds en het Besluit Infrastructuurfonds aan bepaalde spelregels en toezicht gehouden.

Hieruit vloeit voort dat ten aanzien van ProRail toezicht wordt uitgeoefend door de Minister van Verkeer en Waterstaat en dat dit toezicht zich richt op een goede taakuitvoering en de doelmatige en rechtmatige besteding van overheidsmiddelen verstrekt door middel van subsidies.

Toezichthouders

De toezichtrelaties in de spoorsector zijn vastgelegd in de Spoorwegwet, de Wet Personenvervoer 2000 (WP2000) en de daaruit voortvloeiende lagere regelgeving zoals het toezichtsbesluit.²⁰

In het toezichtsbesluit is de directeur-generaal Mobiliteit aangewezen als toezichthouder op de naleving van de vervoerconcessie en de beheerconcessie.

De Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) houdt toezicht op de spoorsector onder andere voor wat betreft de non-discriminatoire toegang tot de spoorinfrastructuur en bijkomende diensten en voorzieningen, de non-discriminatoire verdeling van capaciteit en de gebruiksvergoeding. De NMa ontleent deze bevoegdheid sinds 1 januari 2005 aan de Wet Personenvervoer 2000 en aan de Spoorwegwet. Daarnaast heeft de NMa ook de bevoegdheid toezicht te houden op grond van de Mededingingswet.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) houdt toezicht op de spoorveiligheid en ontleent deze bevoegdheid aan de Spoorwegwet en het (eerdergenoemde) toezichtsbesluit. Tevens is er sprake van het zogenaamd horizontaal toezicht (adviesrecht) door onder andere de consumentenorganisaties verenigd in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV) op basis van artikel 27 van de WP2000.

²⁰ Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen, Staatscourant, 15 april 2005

4. Kaders vanuit Europa

4.1 Huidige kaders

De keuze voor bepaalde ordeningsmodellen in de spoorsector is in de eerste plaats een politieke keuze. Bij die keuze geldt evenwel geen volledige vrijheid: Europese richtlijnen begrenzen de mogelijkheden en geven daarmee de contouren voor de spoorordering in de lidstaten. Het is daarom van belang om voorafgaand aan de uitwerking van de drie primaire zoekrichtingen eerst de randvoorwaardelijke Europese kaders die daarbij gelden in beeld te krijgen.

De voor dit onderzoek belangrijkste kaders staan onderstaand opgesomd. De relevante randvoorwaarden zijn afkomstig uit de volgende richtlijnen:

- 91/440/EEG, betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de gemeenschap;
- 2001/12/EG, tot wijziging van 91/440/EEG;
- 2001/14/EG, inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuur capaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering;
- Richtlijn 2004/49/EG (artikel 16, lid 1) eist een nationale veiligheidsinstantie die onafhankelijk is van de Infrabeheerder. (Als zodanig heeft Nederland de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) aangewezen);
- Richtlijn 2004/51/EG: liberalisering alle spoorgoederenvervoer in Europa (inclusief binnenlands vervoer);
- Richtlijn 2007/58/EC EG over ontwikkeling van de Europese spoorwegen: betreft opening van markt voor internationaal personenvervoer.

Deze richtlijnen zijn of worden binnenkort geïmplementeerd in de Nederlandse spoorwegwetgeving. De Europese Commissie heeft tegen Nederland als enige lidstaat met spoorlijnen geen infractieprocedure aangespannen over de implementatie van het eerste spoorpakket (2001/12, 2001/13 en 2001/14).

In de Europese richtlijnen worden voor de vervoerder en de beheerder de volgende definities gehanteerd:

- **'Spoorwegondernemingen'**: iedere publiek- of privaatrechtelijke onderneming die in het bezit is van een vergunning overeenkomstig de toepasselijke communautaire regelgeving en waarvan de voornaamste activiteit bestaat in het verlenen van spoorwegvervoersdiensten voor goederen en/of voor reizigers waarbij die onderneming voor de tractie moet zorgen; hiertoe behoren ook ondernemingen die uitsluitend tractie leveren;
- **'Infrastructuurbeheerder'**: een instantie of onderneming die met name belast is met de aanleg en het onderhoud van

spoorweginfrastructuur. Het beheer van de regelings- en veiligheidssystemen van de infrastructuur kan daaronder zijn begrepen. De functies van de infrastructuurbeheerder voor een net of een onderdeel van het net kunnen aan verschillende instanties worden toegewezen.

Bepalingen over de scheiding tussen vervoer en beheer

Op basis van de Europese richtlijn 91/440 is een boekhoudkundige scheiding tussen het beheer van de infrastructuur en de exploitatie van vervoersdiensten verplicht en een organisatorische of institutionele scheiding facultatief. Van belang is artikel 6 van richtlijn 91/440 en de wijziging daarop in richtlijn 2001/14 dat luidt:

- 1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat gescheiden winst- en verliesrekeningen en balansen worden opgesteld en gepubliceerd voor de activiteiten met betrekking tot levering van vervoersdiensten door spoorwegondernemingen enerzijds, en voor de activiteiten betreffende het beheer van de spoorweginfrastructuur anderzijds. Overheidsmiddelen die voor een van deze twee activiteiten worden verstrekt, mogen niet worden overgedragen naar de andere activiteit. Dit verbod moet terug te vinden zijn in de wijze waarop de boekhoudingen van deze twee activiteiten gevoerd worden.*
- 2. De lidstaten kunnen voorts bepalen dat deze scheiding tot uitdrukking komt in het bestaan van afzonderlijke afdelingen binnen eenzelfde onderneming of dat de infrastructuur door een afzonderlijke eenheid wordt beheerd.*
- 3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in bijlage II vermelde taken [red: o.a. capaciteitstoewijzing en vaststelling van de hoogte van de gebruiksvergoeding] die voor billijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur bepalend zijn, worden toevertrouwd aan instanties of ondernemingen die zelf geen spoorvervoersdiensten verlenen²¹. Aangetoond moet worden dat deze doelstelling is bereikt, ongeacht de organisatiestructuur.*

De lidstaten kunnen de spoorwegondernemingen of elke andere instantie evenwel belasten met de inning van de gebruiksrechten en de verantwoordelijkheid voor het beheer van de spoorweginfrastructuur zoals investeringen, onderhoud en financiering.

Richtlijn 2001/14 scherpt de onafhankelijke positionering van deze taken aan en eist onafhankelijkheid "in juridisch en organisatorisch opzicht en wat de besluitvorming betreft" tussen enerzijds vervoerders en anderzijds de instanties die capaciteit toewijzen en de hoogte van de gebruiksvergoeding vaststellen²².

²¹ Taken 2001/12/EG, Bijlage II: vergunningverlening, capaciteitstoewijzing, besluitvorming inzake heffingen voor het gebruik van de infrastructuur, toezicht op de naleving van de verplichting tot verlenen bepaalde openbare diensten

²² 2001/14, artikel 4, lid 2 en artikel 14, lid 2

Ook de volgende bepalingen verdienen de aandacht. In de richtlijnen 91/440 en het eerste spoorpakket met de richtlijnen 2001/12, 2001/13 en 2001/14 is in de definitie van de 'infrastructure manager' ('infrastructuurbeheerder' in de Nederlandse vertaling) het accent gelegd op de taken met betrekking tot de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur. Daarbij is gesteld dat dit: *"tevens het beheer kan omvatten van de systemen voor controle en veiligheid van de infrastructuur"*. Artikel 5 van de richtlijn 2001/14 schrijft voor dat spoorwegondernemingen op een niet-discriminerende basis recht hebben op een minimumtoegangspakket. In bijlage II van deze richtlijn staat dat dit toegangspakket onder andere bevat: *"het treinbeheer met inbegrip van seinen, regeling, treindienstleiding en de overdracht en levering van gegevens over treinbewegingen"*.

De relevantie van deze bepalingen is dat er in Nederland een (historisch gegroeid) organisatorisch onderscheid was tussen lange termijn capaciteitsmanagement (door Railned BV) en korte termijn capaciteitsmanagement (door de Railverkeersleiding BV). Hieruit voortvloeiend heeft discussie plaatsgevonden over het al dan niet onderbrengen van de verkeersleiding bij de infrastructuurbeheerder of bij de NS. In de andere EU-landen wordt binnen de beheerorganisatie niet een dergelijk duidelijk onderscheid gemaakt tussen capaciteitsmanagement en verkeersleiding als aparte activiteiten. In de spoorwetgeving is ervoor gekozen om de taken van de verkeersleiding bij de infrastructuurbeheerder te plaatsen:

*"Er zijn goede redenen om railverkeersleiding niet opnieuw bij de hoofdrailnetvervoerder onder te brengen. Ten eerste is railverkeersleiding de jure nog niet, maar de facto reeds uitgeplaatst. Terugplaatsen zou opnieuw onrust en overgangsproblemen veroorzaken. Ten tweede is verkeersleiding het bedienen van de infrastructuur en behoort dus naar zijn aard bij het infrabeheer. Ten derde heeft verkeersleiding elementen van capaciteitsmanagement in zich en moet dus ten behoeve van het goederenvervoer en volgens EU-richtlijnen onafhankelijk van de vervoerders plaatsvinden. Ten vierde heeft de Tweede Kamer in juli 2001, bij motie Van der Steenhove, aan de Minister verzocht om Railverkeersleiding uit te plaatsen en dit op te nemen in een te wijzigen wetsvoorstel. Tot slot heeft de Tweede Kamer in november 2001 de Minister opgedragen Railverkeersleiding uit te plaatsen"*²³

Bepalingen over de relatie tussen de overheid en het vervoer en beheer

Relatie overheid-vervoerder(s)

Tussen de overheid en de spoorvervoerder(s) dient er een bepaalde mate van bestuurlijke onafhankelijkheid te zijn:

"De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de spoorwegondernemingen wat beheer, bestuur en interne controle van

²³ Nota naar aanleiding van het nader verslag Spoorwegwet (Tweede Kamer 2001-2002, 24482, nr. 15, blz. 10)

*bestuurlijke, economische en boekhoudkundige aangelegenheden aangaat, een onafhankelijke positie hebben, op grond waarvan zij, in het bijzonder, beschikken over een vermogen, een begroting en een boekhouding die gescheiden zijn van die van de staat. De spoorwegondernemingen dienen te worden beheerd volgens de beginselen die van toepassing zijn op handelsvennootschappen, ook waar het gaat om de door de staat aan de onderneming opgelegde verplichtingen inzake openbare dienstverlening en de op dit gebied (...) afgesloten contracten."*²⁴

Hieruit kan geconcludeerd worden dat het publiekrechtelijk vormgeven van de vervoerder niet mogelijk is binnen de kaders van de Europese regelgeving. Deze regelgeving vereist immers dat de spoorwegondernemingen beheerd worden volgens de beginselen die van toepassing zijn op handelsvennootschappen.

Relatie overheid-infrabeheerder(s)

In de definities van richtlijn 91/440 (en de wijziging daarvan in 2001/12) wordt onderscheid gemaakt tussen 'ondernemingen', in de zin van spoorwegondernemingen (vervoerders) en 'instanties of ondernemingen', in de zin van infrastructuurbeheerders²⁵. Dit onderscheid is van belang omdat 'instanties of ondernemingen' (in het Engels 'bodies or undertakings') met opzet ruimer is gemaakt. De toevoeging "instanties" zou het mogelijk maken dat de infrastructuurbeheerder onderdeel uit kan maken van de overheid. De Engelse term 'bodies' wordt in die zin ook vaak gebruikt bij onderdelen van de overheid.

De considerans bij richtlijn 2001/12 stelt dat infrastructuurbeheerders een onafhankelijke positie ten opzichte van de overheid dienen te hebben, waarin ze de vrijheid hebben hun eigen bedrijfsvoering te kiezen:

*"Ter bevordering van het efficiënte beheer van de infrastructuur in het algemeen belang dient aan de infrastructuurbeheerders een positie te worden toegekend, die hen onafhankelijk ten opzichte van de overheid maakt en dienen zij de vrijheid te hebben hun eigen bedrijfsvoering te kiezen, waarbij de lidstaten de noodzakelijke maatregelen voor de ontwikkeling en het veilig gebruik van de spoorweginfrastructuur dienen te nemen."*²⁶

Deze overweging is vertaald in de artikelen van de richtlijn die gaan over de positie van de infrastructuurbeheerder. Artikel 4, lid 2 van richtlijn 91/440 gaat over de infrabeheerder en eist dat deze verantwoordelijk is voor zijn eigen beheer, bestuur en interne controle. Deze vrijheid is onder andere uitgewerkt in de afspraken over financiering door de staat. De infrastructuurbeheerder moet de

²⁴ 91/440/EEG, artikelen 4 en 5, bestuurlijke onafhankelijkheid van de spoorwegondernemingen; gewijzigd door 2001/12/EG, artikel 1

²⁵ zoals gedefinieerd is in artikel 3 eerste en tweede streepje

²⁶ Richtlijn 2001/12/EC, overweging 8 en artikel 6, 26 februari 2001

mogelijkheid krijgen om met inkomsten uit gebruiksvergoedingen en financiering van de staat zijn in- en uitgaven te balanceren.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat het publiekrechtelijk vormgeven van de infrabeheerder mogelijk is binnen de kaders van de Europese regelgeving. Deze regelgeving vereist immers niet dat de beheerstaken door een handelsvennootschap worden uitgevoerd.

Bepalingen over onafhankelijkheid veiligheidsinstantie

De toezichttaak van de veiligheidsinstantie (nu Inspectie voor Verkeer en Waterstaat) dient onafhankelijk van de infrabeheerder te worden gepositioneerd:

*"Iedere lidstaat stelt een veiligheidsinstantie in. Deze kan het voor transport bevoegde ministerie zijn en is, wat betreft haar organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming onafhankelijk van enige spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder, aanvrager of aanbestedende dienst"*²⁷.

Bepalingen over onafhankelijkheid toezichthouder

Lidstaten dienen een toezichthoudende instantie aan te wijzen die onafhankelijk is van de infrastructuurbeheerder en de spoorvervoerder. Op dit moment is dat de raad van bestuur van de NMa (waarbinnen de Vervoerkamer het toezicht uitvoert). De Minister van Verkeer en Waterstaat kan NMa nu algemene aanwijzingen geven:

*"Onze Minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de uitoefening van in deze wet aan de raad van bestuur NMa toegekende bevoegdheden."*²⁸

Bepalingen ten aanzien van concurrentie voor internationaal personenvervoer en goederenvervoer

Op basis van richtlijn 91/440 en de wijziging daarvan in richtlijn 2004/51/EG krijgen goederenvervoerders sinds 1 januari 2006 toegang tot nagenoeg het gehele spoorwegnet voor goederenvervoer tussen en binnen lidstaten. Voor goederenvervoer geldt dus dat er sprake is van concurrentie op het spoor.

Als onderdeel van het derde spoorpakket is een richtlijn aangenomen waarmee het grensoverschrijdende personenvervoer per spoor verder wordt geliberaliseerd. Vanaf 1 januari 2010 is sprake van concurrentie op het spoor voor internationale verbindingen. Dit betekent dat spoorwegondernemingen door heel Europa internationale treindiensten mogen gaan aanbieden (bijvoorbeeld Deutsche Bahn rijdt van Berlijn naar Amsterdam). Daarbij zijn er wel regels gesteld om te voorkomen dat feitelijk concurrentie op het nationale net ontstaat (bijvoorbeeld

²⁷ Richtlijn 2004/49, artikel 16, eerste lid

²⁸ Spoorwegwet, artikel 74

door een verbinding net over de grens in België naar Amsterdam aan te bieden). Er geldt een uitzondering voor de HSA omdat bestaande aanbestede concessiecontracten voor concurrentie op nationale gedeeltes van internationale lijnen zijn gevrijwaard.

Tot 2010 geldt op basis van Richtlijn 91/440 dat alleen internationale samenwerkingsverbanden van nationale spoorwegondernemingen internationale verbindingen mogen aanbieden tussen de lidstaten waarin de spoorwegondernemingen gevestigd zijn.

Resumé huidige Europese kaders:

Voor de uitwerking van de motie Wolfson c.s. zijn de volgende aspecten van de Europese regelgeving van belang:

- De minimumvereiste is een boekhoudkundige scheiding tussen beheer en vervoer (geen onderlinge overdracht van overheidsgeld);
- De infrastructuurbeheerder mag een onderneming of een overheidsinstantie zijn, mits zo vormgegeven dat de infrastructuurbeheerder verantwoordelijk is voor zijn eigen beheer, bestuur en interne controle. De spoorwegonderneming moet aparte bezittingen, budgetten en een aparte boekhouding hebben ten opzichte van de staat. De spoorwegonderneming dient te worden beheerd volgens de beginselen die van toepassing zijn op handelsvennootschappen;
- De taken capaciteitstoewijzing en vaststelling van de hoogte van de gebruiksvergoeding mogen niet worden verricht door ondernemingen die zelf spoorvervoerdiensten verlenen. Deze taken moeten juridisch, organisatorisch en wat de besluitvorming betreft onafhankelijk zijn georganiseerd;
- Voor internationaal personenvervoer en goederenvervoer geldt concurrentie op het spoor. Zij dienen op non-discriminatoire basis toegang tot het net te krijgen.

4.2 Toekomstige ontwikkelingen

Naar aanleiding van de evaluatie van het eerste spoorpakket gaat de Europese Commissie in verschillende lidstaten kijken of de zogenaamde essentiële functies (capaciteitsmanagement, vaststelling gebruiksvergoeding, vergunningverlening en veiligheidscertificering) voldoende onafhankelijk zijn gepositioneerd ten opzichte van het vervoer zoals in de huidige richtlijnen wordt vereist. De Commissie kijkt met name of het management van het bedrijf dat deze functies uitvoert, voldoende onafhankelijk is en of het bedrijf vanaf een aparte locatie met eigen personeel opereert.²⁹

²⁹ Report from the commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions on the implementation of the first railway package, annex 5, blz. 33 (COM, 2006, 189)

5. Zoekrichtingen alternatieve ordeningsmodellen

5.1 Inleiding

Bij het onderzoek naar de uitwerking van de motie Wolfson in alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector, is het van belang na te gaan welke 'zoekrichtingen' daarbij aan de orde kunnen zijn.

In paragraaf 5.2 is in de eerste plaats gekeken naar de mogelijkheden die motie Wolfson c.s. noemt. Paragraaf 5.3 bevat een analyse van algemene theorieën omtrent regulering van netwerksectoren. Op basis van bovengenoemde analyses zijn in paragraaf 5.4. de verschillende 'zoekrichtingen' voor alternatieve ordeningsmodellen uit de motie nader gedefinieerd en is aangegeven op welke wijze deze zoekrichtingen worden uitgewerkt. In paragraaf 5.5 worden de randvoorwaarden waaraan de modellen moeten voldoen geschetst. In paragraaf 5.6 is het analysekader beschreven waarmee de effecten van verschillende modellen in beeld worden gebracht. In 5.7 is dit kader toegepast op de referentiesituatie.

5.2 Interpretatie motie Wolfson c.s.

De uiteindelijke tekst van de motie Wolfson c.s. omvat een samenvoeging van meerdere ideeën die er binnen de Eerste Kamer leefden bij verschillende partijen ten tijde van de behandeling van de Spoorwegwet en de Concessiewet. Aanleiding voor het indienen van de motie was dat partijen in de Eerste Kamer enerzijds zagen dat rust en herstel belangrijk was en nieuwe wetgeving daarvoor noodzakelijk maar anderzijds wilden weten wat voor soort bedrijven NS en ProRail op langere termijn moeten worden. De wetgeving laat volgens de Eerste Kamer voldoende ruimte voor voortschrijdend inzicht op de positionering en ordening van bedrijven. Uiteindelijk hebben deze overwegingen ertoe geleid om de motie Wolfson in te dienen waarin om een onderzoek naar alternatieve beheersvormen wordt gevraagd.³⁰ Bij aanvang van het onderzoek heeft er een gesprek plaatsgevonden met de heer Wolfson wiens toelichting het onderzoeksteam meer inzicht heeft gegeven in de achterliggende gedachten bij de motie. In onderstaande interpretatie van de motie zijn deze inzichten meegenomen.

De motie vraagt in de bredere zin om het voor en tegen aan te geven van een aantal alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector (zie voor de volledige tekst bijlage 1). De minister van Verkeer en Waterstaat heeft toegezegd de motie uit te voeren en tevens

³⁰ Handelingen, Eerste Kamer, 15 april 2003, 22-706

aangegeven te bezien welke andere vragen worden toegevoegd naast de in de motie genoemde mogelijkheden³¹.

De minister heeft daarmee de ruimte geschapen om relevante ontwikkelingen die zich sinds de aanneming van de spoorwegwet hebben voorgedaan mede in beschouwing te nemen. De wereld heeft immers niet stil gestaan sinds het indienen van de motie Wolfson c.s.. Er zijn meer vervoerders op het net dan in 2003. Er is nieuwe Europese regelgeving aangenomen (tweede en derde spoorpakket). De prestaties (punctualiteit, beschikbaarheid van infrastructuur) op het spoor zijn verbeterd. De regels ten aanzien van vennootschappen zijn gewijzigd als gevolg van de wijziging van het structuurregime. Het huidige kabinet heeft in zijn regeerakkoord aangegeven NS te zien als maatschappelijke onderneming. Ook heeft dit kabinet een nieuwe koers uitgezet voor het deelnemingenbeleid, die gevolgen heeft voor de aansturing door de staat als aandeelhouder van NS en ProRail. Deze ontwikkelingen worden bij het uitwerken van de zoekrichtingen meegenomen.

De motie is primair gericht op het binnenlands personenvervoer via het hoofdrailnet. Goederenvervoer, alsmede internationaal personenvervoer en vervoer op gedecentraliseerde regionale spoorlijnen, zal daarom alleen in randvoorwaardelijke zin worden meegenomen. Daarbij zal met name beoordeeld worden in hoeverre de verschillende ordeningsmodellen invloed hebben op de vrijheid van toegang tot de infrastructuur voor dit vervoer.

In de motie zijn drie zoekrichtingen te onderscheiden.

Zoekrichting 1: integratie van beheer en vervoer

Uit de eerste bullet van de motie volgt dat het model moet worden onderzocht dat uitgaat van concessieverlening aan één holding waarin beheer van infrastructuur en vervoer (weer) bijeen zijn gebracht. De achterliggende gedachte hierbij is dat er twijfel bestond bij de ondertekenaars van de motie of de aangebrachte 'harde' economische scheiding tussen de vervoer- en beheertaken wel de juiste was. Vanwege de grote verwevenheid tussen het laten rijden van treinen en het beheer van de infrastructuur zou het samen houden van deze taken verstandiger zijn³². Hieruit volgt dat onderzocht dient te worden op welke wijze vervoer en beheer van infrastructuur ten opzichte van elkaar gepositioneerd kunnen worden.

Zoekrichting 2: aanpassingen in organisatievorm

Uit de tweede bullet van de motie volgt dat er twee zaken onderzocht dienen te worden. In de eerste plaats wordt gevraagd om het onderzoeken van de mogelijkheid van een missiegestuurde publieke onderneming. Hierbij wordt specifiek verwezen naar een 'publieke

³¹ Idem voetnoot 22.

³² Handelingen Eerste Kamer, 15 april 2003, 22-861

structuur NV sui generis'.³³ De achterliggende gedachte hierbij is, dat er twijfel bestond bij de ondertekenaars van de motie of bij een normale (structuur) NV (of BV), naast het belang van de onderneming, de aandacht voor publieke belangen voldoende geborgd is. Daarom dient gekeken te worden naar mogelijkheden om dit te verbeteren, hetzij binnen de bestaande rechtsvormen, hetzij door overgang naar andere rechtsvormen. Voor ProRail is daarbij ook naar publieke vormen zoals een ZBO of baten-lastendienst (agentschap) gekeken omdat deze in de herbezinningsbrief en debatten met de Tweede Kamer naar voren kwamen.

Zoekrichting 3: introductie van concurrentie

Uit de tweede bullet van de motie volgt tevens dat toepassing van een managementconcessie zonder overdracht van productiemiddelen onderzocht dient te worden als mogelijkheid voor alternatieve inrichting van de modellen. Dit is een vorm van introductie van concurrentie 'om' het hoofdrailnet. Volgens de motie mag bij de uitwerking geen overdracht van rollend materieel plaatsvinden naar de nieuwe concessiehouder omdat dit de facto privatisering van NS betekent, waardoor NS buiten het bereik van de huidige aandeelhouder komt te liggen. Hiermee is aangesloten bij de discussie omtrent 'managementaanbesteding' in de Tweede Kamer, waarvoor artikel 65, tweede lid in de WP2000 is opgenomen³⁴. Bij het onderzoeken van mogelijkheden voor concurrentie vraagt de motie om in het bijzonder te kijken naar mogelijkheden voor concurrentie op de trein. Het idee hierachter is dat iemand ruimte op de laadvloer van de trein kan kopen en hierop een bepaald dienstverleningsconcept voor verschillende type reizigers kan aanbieden.

5.3 Theoretische analyse regulering van netwerksectoren

De zoekrichtingen die Wolfson onderscheidt, hebben betrekking op de regulering van de spoorsector. Om deze zoekrichtingen goed uit te kunnen werken is een overzicht gemaakt van de theorie over de ordening van een netwerksector³⁵. Deze theorie is onder te verdelen in vijf categorieën van ordeningsinstrumenten:

1. Externe organisatie;
2. Concurrentiemodaliteiten;
3. Tariefregulering;
4. Eigendom;

³³ Een rechtsvorm sui generis is letterlijk een rechtsvorm in zijn soort. Voorbeelden van dit soort rechtsvormen zijn de Nederlandsche Bank en TNO.

³⁴ Artikel 65, tweede lid luidt: "Onze Minister kan bepalen dat een door hem verleende concessie voor het hoofdrailnet geheel of gedeeltelijk voor een door Onze Minister daarbij te bepalen aanmerkelijk gedeelte door de concessiehouder zal worden uitgevoerd met gebruikmaking van een of meer door Onze Minister aangewezen rechtspersonen."

³⁵ Welvaart en de regulering van netwerksectoren". Ministerie van Economische Zaken, 2002.

5. Additionele regulering.

Categorie 1: Externe organisatie

Met veranderingen in de externe organisatie wordt bedoeld op wijzigingen in de manier waarop de sector georganiseerd is. Instrumenten daarvoor zijn het 'verticaal' dan wel 'horizontaal' integreren dan wel opsplitsen van bedrijven.

a. Verticale integratie respectievelijk scheiding van beheer en exploitatie van het netwerk.

Onder verticale scheiding verstaat men het aanbrengen van een knip in de bedrijfskolom tussen afdelingen die zich bezig houden met enerzijds beheer en onderhoud van het netwerk en anderzijds de dienstverlening die over dat netwerk plaatsvindt. Verticale integratie van beheer en onderhoud en exploitatie van een netwerk (het aanbieden van diensten over het netwerk) kan aan de orde zijn indien de scheiding tussen beiden leidt tot afstemmingsproblemen en daarmee efficiencyverlies dan wel onvoldoende waarborging van de veiligheid op het netwerk.

Verticale scheiding kan van belang zijn indien de introductie van concurrentie tussen verschillende aanbieders wenselijk is. De scheiding moet voorkomen dat een verticaal geïntegreerd bedrijf (met daarbinnen infrastructuur en dienstverlening) misbruik maakt van zijn machtspositie.

Bij de introductie van concurrentie in netwerksectoren is zeggenschap over het netwerk dan ook vaak afgescheiden van de 'oude' monopolistische aanbieder van diensten (zie bijvoorbeeld het afscheiden van netwerken in de elektriciteitssector). De mate van scheiding waar men voor kiest, hangt samen met de verwachtingen over misbruik van de machtspositie van de geïntegreerde beheerder/dienstenleverancier en de concurrentiemodaliteit die in de netwerksector mogelijk is.

Vormen van verticale scheiding zijn:

- Boekhoudkundig (gescheiden boekhouding netwerk en overige activiteiten);
- Organisatorisch (netwerk in aparte afdeling);
- Juridisch (netwerk in aparte dochtermaatschappij);
- Economisch (netwerk in geheel apart bedrijf).

De Europese spoorregelgeving stelt eisen aan de verticale scheiding tussen beheer en vervoer. Hoofdstuk 4 gaat hier nader op in.

b. Horizontale scheiding respectievelijk integratie binnen infrastructuurbeheerder en/of exploitant.

Bij het aanbrengen van horizontale scheiding doelt men op scheiding van een partij in meerdere regionale onderdelen die allen een apart verzorgingsgebied bedienen (geografisch), of partijen die met elkaar

concurreren op een groter schaalgebied. Ook is een scheiding tussen onderdelen van een organisatie mogelijk (functionele scheiding) Horizontale scheiding biedt mogelijkheden voor benchmarking, maatstafconcurrentie en concurrentie op het netwerk. Horizontale integratie kan wenselijk zijn in verband met schaalvoordelen en synergie-effecten. Bijvoorbeeld een fusie van twee bedrijven die in dezelfde markt actief zijn.

Categorie 2: Concurrentiemodaliteiten

In de literatuur over regulering van netwerksectoren vormt de *introductie van concurrentiemodaliteiten* een belangrijke instrument. In de literatuur worden de volgende vijf 'concurrentiemodaliteiten' onderscheiden³⁶:

1. *Publieke uitvoering*

De betreffende sector blijft volledig in overheidshanden, de partijen zijn onderdeel van de overheid, er is geen sprake van concurrentie. Uitvoering vindt plaats door publieke organisaties en dus niet door private bedrijven (NV/BV). Veelal is dit het gevolg van een situatie waarin concurrentie niet mogelijk is of niet gewenst vanuit een welvaartsoptiek (bijvoorbeeld defensie).

2. *Concurrentie om het netwerk*

De overheid besteedt het recht om diensten over het netwerk te verzorgen openbaar aan. De aanbesteding betreft het exclusief recht tot het verzorgen van diensten over (een deel van) het netwerk (bijvoorbeeld aanbesteding van regionale treindiensten). Een bijzondere vorm betreft de *onderhandse gunning*: in deze situatie ontstaat dezelfde situatie als bij concurrentie om het netwerk, er vindt echter geen aanbesteding in concurrentie plaats: bij beide vormen ontvangt één partij het exclusief recht tot het verzorgen van diensten over het netwerk.

3. *Concurrentie op het netwerk*

De overheid geeft verschillende partijen de mogelijkheid om diensten aan te bieden over hetzelfde netwerk; partijen concurreren op die manier met elkaar (bijvoorbeeld producenten en leveranciers van elektriciteit).

4. *Concurrentie tussen netwerken*

Partijen bieden op gescheiden netwerken diensten aan en concurreren op die manier met elkaar (bijvoorbeeld mobiele telecommunicatie).

5. *Benchmarking*

Partijen krijgen inzicht in elkaars prestaties om zo een prikkel tot prestatieverbetering af te geven. Een voorwaarde hiervoor is dat er meerdere partijen op de markt actief (al dan niet op verschillende netwerken of netwerkdelen) moeten zijn, zodat ze onderling

³⁶ Liberalisering en privatisering in netwerksectoren, Tweede Kamer, 27018, 21 februari 2000

kunnen worden vergeleken (bijvoorbeeld benchmark tussen waterbedrijven). Maatstafconcurrentie is een bijzondere vorm van benchmarking waarbij aan partijen op basis van een vergelijking van de prestaties bepaalde verplichtingen (bijvoorbeeld prijsregels) worden opgelegd.

Het invoeren van een vorm van concurrentie kan een prikkel zijn om tot een efficiëntere uitvoering te komen. Welke van de concurrentiemodaliteiten mogelijk of wenselijk is, hangt af van de kenmerken van de verschillende activiteiten in een sector. In een netwerksector vindt men vaak activiteiten die de kenmerken hebben van een natuurlijk monopolie (hoge verzonken kosten van infrastructuren, schaalvoordelen en synergie). Deze activiteiten vragen een andere aansturing dan niet-monopoloïde activiteiten.

Categorie 3: Tariefregulering

Er is sprake van tariefregulering indien regels worden uitgevaardigd waarmee een bedrijf rekening dient te houden bij het vaststellen van zijn prijsstructuur. Achterliggende gedachte is dat daarmee de publieke belangen beter geborgd worden. Tariefregulering heeft als doel om te voorkomen dat een monopolist misbruik maakt van zijn machtspositie door bijvoorbeeld te hoge tarieven te vragen. Ook geeft het de monopolist een prikkel om efficiënter te werken.

Tariefregulering kan op diverse wijzen worden vormgegeven. Bijvoorbeeld het stellen van een maximumprijs of het vaststellen van jaarlijkse maximale stijgingspercentages eventueel gekort met een efficiencykorting. Dit kan voor alle producten maar ook voor onderdelen daarvan.

In de huidige vervoerconcessie zijn bijvoorbeeld eisen gesteld aan de maximaal toegestane tariefstijging van beschermde kaartsoorten (enkele reizen en retourtjes tweede klas en tweede klas abonnementen)³⁷. Europese regelgeving en de Spoorwegwet stellen eisen aan de elementen waaruit de gebruiksvergoeding voor gebruik van de infrastructuur is opgebouwd.

Categorie 4: Eigendom

Primair gaat het bij het vraagstuk van aanbrengen van veranderingen van de eigendomsstructuur om de vraag of een bedrijf in handen van de overheid dan wel in handen van de private sector komt. Er is sprake van privatisering indien de aandelen van een bedrijf overgaan van publieke in private handen.

NB Privatisering is iets anders dan liberalisering. Liberalisering is het mogelijk maken van concurrentie in een sector (b.v. door toelating van nieuwe partijen op een netwerk).

Privatisering van NS en/of ProRail als zodanig valt buiten het kader van dit onderzoek. Toch speelt de 'eigendomsstructuur' in dit

³⁷ Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet, artikel 15

onderzoek een rol vanuit de nu levende politieke gedachte, onder andere verwoord in de *Nota Deelnemingenbeleid*³⁸, dat vanuit het aandeelhouderschap van de overheid invulling moet worden gegeven aan de borging van publieke belangen.

Categorie 5: Additionele regulering

Het opleggen van eisen aan bedrijven is een mogelijkheid om te sturen in een netwerksector. Denk bijvoorbeeld aan het opleggen van standaarden, kwaliteitseisen en eisen ten aanzien van informatievoorziening. De eisen aan spoorbeheerder en vervoerders op het gebied van geluid en milieu die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd, zijn voorbeelden van aanvullende regulering.

5.4 Zoekrichtingen alternatieve orderingsmodellen

Uit bovenstaande analyse van de marktordeningstheorie blijkt dat de zoekrichtingen van motie Wolfson kunnen worden ingevuld met behulp van de marktordeningstheorie. De primaire zoekrichtingen voor dit onderzoek betreffen:

1. Integratie van beheer en vervoer;
2. Aanpassingen in organisatievorm;
3. Introductie van concurrentie.

Per zoekrichting is een aantal modellen uitgewerkt. Dit zijn modellen die voldoen aan de randvoorwaarden zoals beschreven in paragraaf 5.5. Er is gekozen om het onderzoek te beperken tot kwalitatieve analyses en geen diepgaande kwantitatieve analyses (waaronder business cases) uit te voeren. Dit laatste is pas zinvol indien de uitkomsten van de evaluatie daar bijvoorbeeld aanleiding toe geven en de politiek-bestuurlijke afwegingen over ingrijpen zijn gemaakt.

5.5 Randvoorwaarden voor uitwerking zoekrichtingen

Voor dit onderzoek geldt dat bestaande wet- en regelgeving alsmede beleidsstukken op het gebied van spoorordening niet als vaststaand gegeven gelden. De opdracht is immers om te kijken naar alternatieve orderingsmodellen voor de spoorsector. Andere beleidsvelden die van invloed kunnen zijn op de mogelijkheden voor spoorordening (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, veiligheidseisen, milieu) worden wel als vaststaand gegeven meegenomen. Dit leidt tot de volgende randvoorwaarden waaraan de uit te werken zoekrichtingen en de modellen daarbinnen dienen te voldoen:

- EU-regelgeving op het gebied van spoorordening;
- Huidige technisch/operationele kenmerken van het Nederlandse spoorstelsel zoals hoge dichtheid en verwevenheid van het Nederlandse netwerk en het spanningsniveau;

³⁸ Nota Deelnemingenbeleid, Tweede kamer-2007-2008, 28165, nr. 69

-
- Nederlandse wet- en regelgeving op andere gebieden dan spoor, onder meer op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening en mededinging;
 - Juridische en beleidsmatige kaders waarin eisen worden gesteld aan het spoor die geen betrekking hebben op de marktordening zoals milieu- en veiligheidseisen.

Hierbij geldt dat de bekostiging van de spoorsector als zodanig geen onderdeel uitmaakt van deze studie. Wel kan het zo zijn dat de wijze waarop de bekostiging plaatsvindt, invloed kan hebben op de uitwerking van een bepaald model in praktijk. Waar dat het geval is, is dat bij de beschrijving van de effecten vermeld.

5.6 Analyse kader

5.6.1. Inleiding

De motie Wolfson c.s. vraagt niet alleen om een nota met een beschrijving van alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector, ook is verzocht er het voor en tegen van deze modellen aan te geven. Een inhoudelijke analyse dus, die handvatten moet bieden voor een discussie over de vraag welk model voor welke doelstelling het meest geschikt is. Dit vraagt om een analysekader met behulp waarvan de effecten van de verschillende ordeningsmodellen in beeld gebracht kunnen worden. Nadrukkelijk gaat het nog niet om het onderling wegen van deze aspecten en het kiezen voor één model. Daarvoor is dit rapport niet bedoeld. Het gaat om het ontwikkelen van een 'gemeenschappelijke taal'. Op grond daarvan kan de lezer zich een oordeel vormen over de verschillende modellen en deze vervolgens op een logische en ordentelijke wijze bespreken.

Het analysekader bestaat uit de volgende driedeling, die gebaseerd is op literatuur over de borging van publieke belangen³⁹:

1. Kan de overheid de publieke belangen voor spoorvervoer voldoende borgen (effectiviteit)?
2. Gebeurt dit met een zo hoog mogelijke efficiency ('waar voor het geld')?
3. Sluit dit aan bij de Europese regelgeving en ontwikkelingen en wat zijn de transitiekosten?

Bij deze indeling is ervoor gekozen om efficiency niet als een afzonderlijk publiek belang te definiëren maar als een toetsingsgrond voor de wijze waarop de publieke belangen het beste geborgd kunnen worden.

Hieronder zijn deze thema's nader uitgewerkt.

³⁹ o.a. Liberalisering en privatisering in netwerksectoren, Tweede Kamer, 27018, 21 februari 2000

5.6.2. Borgen publieke belangen

Zoals in hoofdstuk 2 al aan de orde kwam, is de primaire taak van de spoorsector het zo goed mogelijk bedienen van zijn klanten. De overheid richt zich onder andere op reizigers en verladers belangen die niet vanzelf in de markt tot stand komen maar ook op zaken als veiligheid van onder andere degenen die bij het onderhoud van de infrastructuur betrokken zijn en milieu. De overheid zal deze 'publieke belangen' zowel in de ordeningsmodellen als in haar overige bemoeienis met het spoor, zo goed mogelijk proberen te borgen.

De eerste vraag is of het ordeningsmodel een sluitend systeem bevat dat de overheid in staat stelt de publieke belangen voldoende te waarborgen. Uitgangspunt daarvoor vormen de publieke belangen zoals vastgelegd in de Nota Mobiliteit, vervoer- en beheerconcessie en beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport. Hieruit afgeleid spelen de volgende aspecten een rol:

- Welk voorzieningenniveau (kwantiteit, kwaliteit, prijsniveau) zal in dit ordeningsmodel 'vanzelf', zonder verdere overheidsbemoeienis, tot stand komen, en welke incentives zorgen daarvoor?
- Welke vanuit publiek belang gewenste voorzieningen en/of andere kwaliteitsaspecten (zoals milieu en ruimtelijke effecten) behoeven aanvullende zorg en/of bekostiging vanuit de overheid?
- Bevat het ordeningsmodel een effectief en realiseerbaar mechanisme waarmee de overheid deze publieke belangen kan borgen?

5.6.3. Efficiency ('waar voor het geld')

De belastingbetaler, reiziger en verlader hebben er belang bij dat het spoorvervoer en het beheer van de infrastructuur op de meest efficiënte wijze plaatsvinden. Bij veel bedrijfstakken is het de tucht van de markt die daarvoor zorgt, maar bij het spoor ontbreekt het daar veelal aan omdat er vaak maar één aanbieder is van vervoer of infrastructuur en de overheid een groot deel van de kosten subsidieert. Via de ordeningsmodellen die in dit rapport worden besproken, wordt op dit marktfalen ingegrepen. Het is dan ook belangrijk deze modellen te beoordelen op de mate waarin ze een mechanisme bevatten om verbetering van de efficiency (onder andere productiviteitsverbetering) te bewerkstelligen.

Om een zo goed mogelijke inschatting te kunnen maken zijn bij dit thema twee invalshoeken gevolgd. Ten eerste is een lijst met kenmerken opgesteld waaraan de efficiency van een model kan worden afgemeten, namelijk:

- De mate waarin schaalvoordelen worden benut;
- De mate waarin de ordening aansluit bij de technisch-operationele kenmerken van het (Nederlandse) spoorvervoer;
- De mate waarin de ordening voor de actoren prikkels voor efficiencyverbetering bevat;
- De mate waarin de overheid instrumenten heeft om de mate van efficiency vast te stellen en bij te sturen.

De tweede invalshoek is, dat er in het kader van deze studie een onderzoek is verricht naar de vraag of in andere landen praktijkervaring bestaat met de bewuste ordening en daar lessen uit kunnen worden getrokken voor de efficiency van verschillende modellen.

Beseft moet worden dat het sturen op efficiency op een bepaald moment invloed kan hebben op de mate waarin publieke belangen geborgd kunnen worden. Het komt erop neer dat sturen op efficiency best kan in situaties dat er nog (procesmatige) verbeteringen in een bepaald systeem te behalen zijn, zonder direct afbreuk te doen aan de borging van publieke belangen. Zo kunnen door het inbouwen van sterke efficiencyprikkels bepaalde moeilijk contracteerbare en moeilijk meetbare publieke belangen minder goed tot hun recht komen, hetgeen maatschappelijk gezien suboptimaal kan zijn. Bij de keuze voor een model waarmee goed op efficiency kan worden gestuurd moet dus beseft worden dat dit een effect kan hebben op de mate van borging van publieke belangen, die slecht contracteerbaar zijn en omgekeerd. Goed meetbare en afrekenbare publieke belangen dienen natuurlijk zoveel mogelijk gecontracteerd te worden.

5.6.4. Europese ontwikkelingen en transitiekosten

Naast het voldoen aan de randvoorwaarden van de bestaande Europese regelgeving dient ook gekeken te worden in welke mate een model past binnen de ontwikkelingen rondom spoorregelgeving binnen Europa. Hieruit kan opgemaakt worden of een model past binnen Europese beleidsontwikkelingen. Indien dit niet zo is, moet in Nederland de afweging worden gemaakt of men de richting van de Europese ontwikkelingen wil beïnvloeden of een ander model wil kiezen dat meer binnen deze ontwikkelingen past.

Daarnaast zijn per model op kwalitatieve wijze de transitiekosten beschreven om van de huidige situatie over te gaan naar de nieuwe ordening. Een model kan op papier heel efficiënt en effectief lijken maar als de transitiekosten vanuit de huidige situatie (gemeten in tijd en geld) hoog zijn, wegen die wellicht niet op tegen de eventuele voordelen van het model. Transitiekosten moet ruim worden opgevat: het gaat niet alleen om financiële kosten maar ook om effecten zoals b.v. reputatieschade of verlies aan vertrouwen in de sector. Bij transitiekosten kan het gaan om kosten voor overdracht van materieel en personeel, aanpassingen van wet- en regelgeving, aanpassingen in organisatiestructuren en reorganisaties. Ook kunnen er kosten gemaakt zijn in anticipatie op een bepaalde systeemkeuze, die bij een andere keuze nutteloos blijken te zijn (zogenaamde *stranded cost*). Deze effecten dienen bij transitiekosten te worden meegenomen.

5.7 In beeld brengen resultaten

Als methodiek voor het beschrijven en analyseren is ervoor gekozen de modellen steeds te vergelijken met een vastgesteld referentiemodel. Hier is voor gekozen omdat de motie Wolfson c.s. vraagt om *alternatieve* ordeningsmodellen voor de spoorsector in Nederland. Een andere reden is dat sommige modellen zijn ontstaan uit totaal verschillende zoekrichtingen die niet altijd onderling met elkaar in verband staan en daardoor moeilijk vergelijkbaar zijn.

Voor dit referentiemodel is uitgegaan van (een vereenvoudigde weergave van) de huidige ordening op het hoofdrailnet en de hoofdspoorwegen zoals beschreven in hoofdstuk 3, namelijk een situatie waarin sprake is van één beheerder, ProRail, en één personenvervoerder op het hoofdrailnet, NS aan wie middels onderhandse gunning een concessie is verleend en goederenvervoerders (die vrije toegang hebben) en regionale personenvervoerders (die aansluiten op en samenloop hebben met NS). Het is weliswaar een vereenvoudiging van de werkelijkheid – in een aantal regio's is buiten het hoofdrailnet immers ook sprake van regionaal spoorvervoer dat wordt aanbesteed – maar het maakt de vergelijking van de verschillende modellen eenvoudiger en zuiverder.

Voor ieder alternatief ordeningsmodel is steeds nagegaan welk effect dit heeft ten opzichte van het referentiemodel, waarbij dus alleen de verschillen ten opzichte van het referentiemodel inzichtelijk worden gemaakt. Hierbij zijn de milieu en ruimtelijke publieke belangen als randvoorwaarde meegenomen omdat op het abstractieniveau waarop de modellen zijn beschreven geen wezenlijk verschil met de huidige borging is te onderscheiden. Pas bij een verdere uitwerking van een model kan gekeken worden naar de optimale borging van deze belangen in de nieuwe ordening.

Referentiemodel

Kenmerkend voor het referentiemodel is, dat zowel het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur als de vervoerexploitatie van het hoofdrailnet door middel van een beheer- en vervoerconcessie exclusief aan twee partijen zijn toevertrouwd. Wel moet ProRail als beheerder, goederenvervoerders en internationaal en decentraal personenvervoerders non-discriminatoire toegang bieden tot de infrastructuur. NS dient bepaalde voorzieningen non-discriminatoire ter beschikking te stellen aan deze partijen. Beide concessies kennen een eigen aansturing en bekostigingsstructuur. Het beheer van de infrastructuur geschiedt door één organisatie (ProRail), waarvan de aandelen (indirect) in handen zijn van de staat. RIT is de juridische eigenaar van de infrastructuur. In een ondershands gegunde beheerconcessie zijn de publieke belangen uitgewerkt. De overheid kent jaarlijks een subsidie toe mede gebaseerd op een meerjarendoorkijk van ProRail.

De exploitatie van het personenvervoer op het hoofdrailnet geschiedt door één vervoerder (NS), een bedrijf waarvan de staat alle aandelen

houdt en dat een winstdoelstelling heeft. De exploitatie van het hoofdrailnet kent een menging van rendabele en onrendabele verbindingen en tijdstippen. Het gehele exploitatierisico voor de uitvoering van deze concessie ligt bij de vervoerder behoudens een aantal in de concessie benoemde bijzondere spoorvervoerdiensten waarvoor de vervoerder een subsidie ontvangt. De vervoerder heeft als opdracht een jaarlijks via een vervoerplan te toetsen voorzieningenniveau te handhaven. De financiering van de sector verloopt grotendeels via een subsidie aan de infrastructuurbeheerder en voor een kleiner deel uit gebruiksvergoedingen die de vervoerders betalen aan de beheerder.

Onderstaand worden de drie kernvragen van het analysekader toegepast op dit referentiemodel. Hierbij is het niet de bedoeling om vooruit te lopen op de resultaten van de wetsevaluatie. Het model is toegepast op basis van de theorie en verwachtingen zoals die er bij invoering ten aanzien van het model waren.

Borgen publieke belangen

De beheerder en vervoerder zijn in het referentiemodel monopolisten, die daarmee de mogelijkheid hebben om hun monopoliepositie te kunnen misbruiken. Daarom heeft de overheid ervoor gekozen om in de vervoer- en beheerconcessie een zorgplicht en overige eisen vast te leggen voor het beheer van en vervoer over de infrastructuur. Deze zorgplicht wordt geconcretiseerd in jaarlijks op te stellen beheer- en vervoersplannen, waarmee de overheid (op onderdelen) moet instemmen. Indien de in de plannen vastgelegde prestatie-indicatoren niet worden gehaald, kan de overheid sanctionerend optreden. Milieu-eisen en ruimtelijke eisen zijn vooral vastgelegd in wet- en regelgeving.

Efficiency

In het referentiemodel is ervoor gekozen om het beheer van het gehele spoorwegnetwerk in één hand te houden. Eventuele schaalvoordelen kunnen dus optimaal worden benut. Ook coördinatievoordelen tussen verschillende beheerstaken: onderhoud, capaciteitsverdeling en verkeersleiding kunnen worden benut. De scheiding tussen vervoer over het hoofdrailnet en beheer maakt dat hier een interface is gecreëerd die transactiekosten met zich mee kan brengen. De overheid kan vanuit haar rol als subsidieverstrekker aan ProRail en aandeelhouder van NS en ProRail op efficiency sturen. Ook het sturen en afrekenen van NS en ProRail op prestatie-indicatoren (output) heeft als doel om een efficiencyprikkel te geven. De eisen die de vervoerconcessie stelt aan de maximale tariefstijging van beschermde kaartsoorten gecombineerd met de jaarlijkse verbetering van prestaties geven NS een efficiency prikkel en voorkomen dat NS misbruik maakt van haar monopoliepositie.

Wat de efficiency van de sector als geheel betreft, kan het feit dat de overheid in dit model het grootste deel van de kosten van aanleg en onderhoud van infrastructuur betaalt, van invloed zijn. Het (grotendeels) rechtstreeks subsidiëren van de infrastructuur kan tot

gevolg hebben dat de spoorsector als het ware een ingebouwde incentive heeft om eventuele knelpunten primair via infrastructuur-oplossingen aan te pakken, en niet via (volledig zelf te bekostigen) aanpassingen aan materieel en/of het exploitatiemodel. Het subsidiëren van de vervoerder had echter in het verleden tot gevolg dat deze zich vooral op de overheid richtte met de vraag om meer geld en niet op de klant en is complex in een situatie met meerdere goederenvervoerders en decentrale vervoerders.

Europese ontwikkelingen en transitiekosten

Het referentiemodel voldoet aan de vereisten van de Europese regelgeving. Het gaat zelfs verder op het gebied van scheiding van vervoer- en beheerstaken. Europa vereist hier een boekhoudkundige scheiding, terwijl ProRail en NS in aparte ondernemingen zijn ondergebracht. Van transitiekosten naar dit model is geen sprake omdat het model de huidige situatie weergeeft.

6. Organisatie van de spoorsector in het buitenland

6.1 Inleiding

Bij een onderzoek naar alternatieven voor de organisatie van de spoorsector in Nederland, is een voor de hand liggende vraag om na te gaan hoe het in andere landen geregeld is. Onderzoeksbureau inno-V heeft daarom in opdracht van het ministerie een landenstudie uitgevoerd, opgenomen in bijlage 2. Doel van het onderzoek betrof het verkrijgen van een overzicht van verschillende ordeningsmodellen in het buitenland, en waar relevant voor dit onderzoek, de ervaringen daarmee. Bedacht moet worden dat een ordening die in een ander land is toegepast en een bepaald effect heeft, waarschijnlijk niet één op één gekopieerd kan worden in Nederland met dezelfde effecten. Historische, culturele en geografische verschillen tussen landen hebben effect op de uitwerking van een model. Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van het rapport van inno-V.

De volgende landen zijn in beeld gebracht:

1. Groot-Brittannië (inclusief stedelijke netwerken in Londen)
2. Duitsland
3. Zweden
4. Denemarken
5. Zwitserland
6. Frankrijk
7. België
8. Japan

Met de selectie van deze landen is getracht een zo breed mogelijk palet aan verschillende ordeningsmodellen in beeld te krijgen.

6.2 Resultaten

De landenstudie laat een aantal praktijkvoorbeelden zien die passen binnen de verschillende zoekrichtingen zoals eerder gedefinieerd. De lessen uit andere landen over de effecten van verschillende modellen worden besproken in de hoofdstukken 7, 8 en 9 waarin verschillende modellen worden uitgewerkt.

Zoekrichting 1: Integratie van beheer en vervoer

In de helft van de onderzochte landen is een volledige economische scheiding tussen infrastructuurbeheer en vervoer aangebracht (Engeland, Zweden, Denemarken en Frankrijk). De infrastructuur wordt beheerd door aparte bedrijven. Bij Frankrijk dient opgemerkt te worden dat voor een bijzondere constructie is gekozen waarbij de vervoerder (SNCF) in opdracht van de beheerder (RFF) het onderhoud en beheer van het spoor uitvoert. In Nederland is een enigszins vergelijkbare

situatie omdat Strukton (een onderdeel van de NS holding) in opdracht van ProRail een deel van het onderhoud van het spoor uitvoert.

In België en Duitsland zit de infrastructuurbeheerder in één holding met de grootste vervoerder van het land (wel juridische scheiding). In Japan is bewust gekozen voor integratie van infrastructuur en vervoer in één bedrijf om een integrale afweging tussen investeringen in infrastructuur en materieel te kunnen maken. In Zwitserland is op basis van EU regelgeving binnen de SBB holding een scheiding aangebracht tussen het beheer en onderhoud van de infrastructuur en het goederen- en personenvervoer. Voor deze scheiding is gekozen om waarborgen voor open acces te bieden en daarmee het goederenvervoer over de Alpen te stimuleren. Het parlement stuurt in contractafspraken met SBB op integratie tussen investeringsbeslissingen in infrastructuur en exploitatie zodat de synergie tussen beide optimaal wordt benut. In Japan is sprake van regionale, verticaal geïntegreerde bedrijven. De bedrijven laten treinen van elkaar toe op elkaars netwerk. De overheid reguleert de tarieven van de bedrijven op basis van een vergelijking tussen de regio's.

Zoekrichting 2: Aanpassingen in organisatievorm

In de meeste landen zijn de infrastructuurbeheerders en vervoerders vormgegeven als private ondernemingen en niet als onderdelen van de overheid. Daarbij valt op dat het eigendom van de infrastructuurbeheerder meestal bij de overheid ligt. Bij de discussie rondom de privatisering van Deutsche Bahn is door de politiek bedongen dat de infrastructuur in eigendom van de overheid blijft. Vervoerders zijn soms wel in private handen (bijvoorbeeld Arriva en Veolia).

In sommige landen treffen we bijzondere organisatievormen aan. In Engeland was het netwerk in handen van Railtrack, een privaat op winst gericht bedrijf dat in 2002 is omgevormd in een privaat bedrijf zonder aandeelhouders (Network Rail) dat niet op winst is gericht. Network Rail heeft geen aandeelhouders maar stakeholders: leden uit de spoorsector, overheid en reizigersorganisaties. Aanleiding voor deze omvorming waren het faillissement van Railtrack en de grote achterstanden in het onderhoud die aan het licht kwamen na een groot ongeluk bij Hatfield.

Het Zwitserse spoorwegbedrijf SBB is een "specialgesetzliche aktiengesellschaft", een organisatie die op een bedrijfsmatige wijze wordt aangestuurd en 100% staatseigendom is.

De Franse infrastructuurbeheerder (RFF) en vervoerder (SNCF) zijn zogenaamde publieke bedrijven (EPIC's). Dit zijn overheidsbedrijven met als doel een publiek belang te dienen, waarbij ze administratief en financieel onafhankelijk van de overheid zijn gepositioneerd en op een manier werken die vergelijkbaar is met industriële en commerciële bedrijven.

Zoekrichting 3: Introductie van concurrentie

Aanbesteding van het vervoer is de meest gevonden vorm van concurrentie in de onderzochte landen. Het betreft 10 tot 25% van de totaal verreden treinkilometers. Dit betreft voor het overgrote deel aanbestedingen van corridors of regionale netwerken. Alleen in Engeland is het gehele net (opgedeeld in regio's en corridors) aanbesteed.

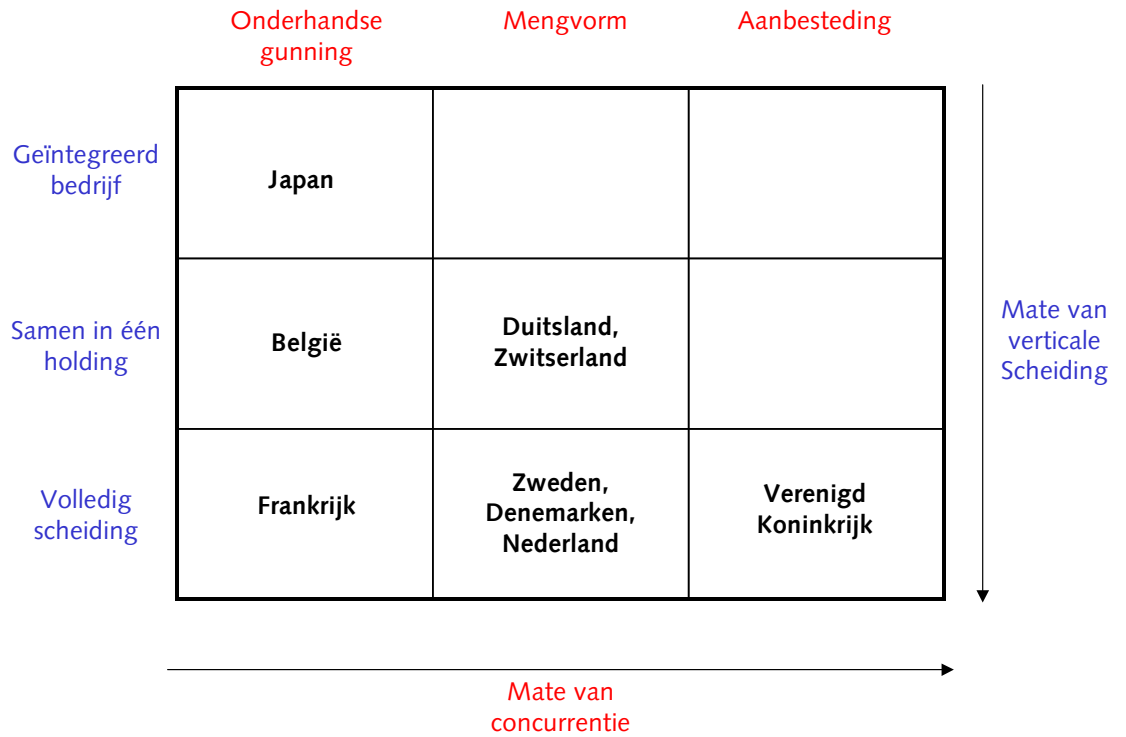
Concurrentie op het spoor voor personenvervoer is mogelijk in een aantal landen maar komt slechts in zeer beperkte mate voor. In Engeland kan de reiziger op een aantal trajecten tussen verschillende aanbieders kiezen. In Duitsland kunnen andere aanbieders dan Deutsche Bahn over de lange afstand treindiensten aanbieden (voor lange afstandvervoer is geen concessie verleent aan Deutsche Bahn, het is een vrije markt). In praktijk zijn er in Duitsland geen andere aanbieders.

In de meeste landen wordt de infrastructuur gesubsidieerd. Een uitzondering hierop vormde de metro in Londen waar het beheer van de infrastructuur en de treinstellen aan private ondernemingen was gegund. Deze ondernemingen kregen wel een vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur van de vervoerder, die weer gesubsidieerd wordt door de overheid, waardoor van indirecte subsidiering kan worden gesproken. De private ondernemingen bleken echter de kosten van het onderhoud niet te kunnen dragen en na een faillissement is de infrastructuur weer overgedragen aan het publieke bedrijf London Underground, dat het vervoer op de metrolijnen verzorgt.

Een andere uitzondering is Japan, waar de regionale private bedrijven volledig zelfvoorzienend zijn (nadat de overheid hen een bruidsschat heeft meegegeven). In Japan ontwikkelen de spoorwegbedrijven onroerend goed (winkels, kantoren en woningen) langs het spoor waarmee ze zich zeker stellen van voldoende reizigers op lange termijn.

De overheid speelt in de meeste landen een rol bij het vaststellen of reguleren van infraheffingen of integrale tarieven.

De volgende tabel geeft een overzicht van de verschillende ordeningsmodellen die zijn aangetroffen.



Figuur 4 Orderingsmodellen in de landenstudie

7. Integratie beheer en vervoer

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de zoekrichting integratie van beheer en vervoer nader uitgewerkt. De andere zoekrichtingen komen in de volgende hoofdstukken aan de orde: aanpassingen in organisatievorm (hoofdstuk 8) en de introductie van concurrentie (hoofdstuk 9).

In deze zoekrichting zijn alternatieve ordeningsmodellen beschreven waarin beheer en vervoer 'dichter' bij elkaar worden geplaatst. Dit kan zowel door het verticaal integreren van onderdelen binnen de spoorsector als door het anders positioneren van onderdelen ten opzichte van elkaar. In de huidige situatie zijn vervoer en beheer van infrastructuur in aparte organisaties (vervoerders en ProRail) ondergebracht.

Voor het vaststellen van de te onderzoeken modellen zijn de Europese kaders, zoals beschreven in hoofdstuk 5, van groot belang omdat daardoor het aantal mogelijkheden wordt beperkt. Hieruit volgt dat het in ieder geval niet is toegestaan om binnen één vennootschap zowel alle beheertaken als het vervoer te combineren. Wel mogen beheer en vervoer onderdeel uitmaken van dezelfde holding indien ze verdeeld zijn over verschillende dochtervennootschappen. Daarmee is het model waarin wordt teruggekeerd naar de situatie van vóór 1995 niet mogelijk. Al in 1995 is, op basis van EU-richtlijn 91/440, binnen het NS-concern een splitsing tussen taak- (beheer) en marktsector (vervoer) aangebracht door de taaksector in te delen in drie aparte BV's: Railned, NS Railinfrabeheer en NS Verkeersleiding. Deze drie BV's waren weliswaar onderdeel van het NS-concern, maar kenden geen financiële kruisverbanden met de marktorganisaties van NS.

Hierna zijn vanuit het perspectief van de integratie van beheer en vervoer, drie alternatieve ordeningsmodellen uitgewerkt die binnen de randvoorwaarden (paragraaf 5.5) als alternatieven voor de huidige situatie mogelijk zijn:

1. Het samenvoegen van ProRail en NS in één holding;
2. Het afscheiden van het onderdeel Verkeersleiding van ProRail en dit binnen NS onderbrengen;
3. Het 'op afstand' zetten van Capaciteitsmanagement (CM) (eventueel gecombineerd met verkeersleiding).

NB In eerste instantie is ook een alternatief model waarbij het onderdeel Inframangement (IM) van ProRail is afgescheiden en bij NS wordt ondergebracht, overwogen. Dit model ligt echter niet voor de hand omdat een groot deel van het infrastructuur onderhoud wordt aanbesteed en de grootste spooraanemer Strukton onderdeel vormt van het NS-concern. Naar verwachting dient in dit model Strukton van NS afgescheiden te worden teneinde de non-discriminatoire mededinging te kunnen

waarborgen, hetgeen weer tot geheel andere vraagstukken leidt die buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen. Voorgaande maakt dat besloten is dit alternatieve model verder buiten beschouwing te laten.

Bij de uitwerking van de alternatieve modellen is het Lagenmodel gebruikt zoals onderstaand beschreven.

7.2 Het lagenmodel

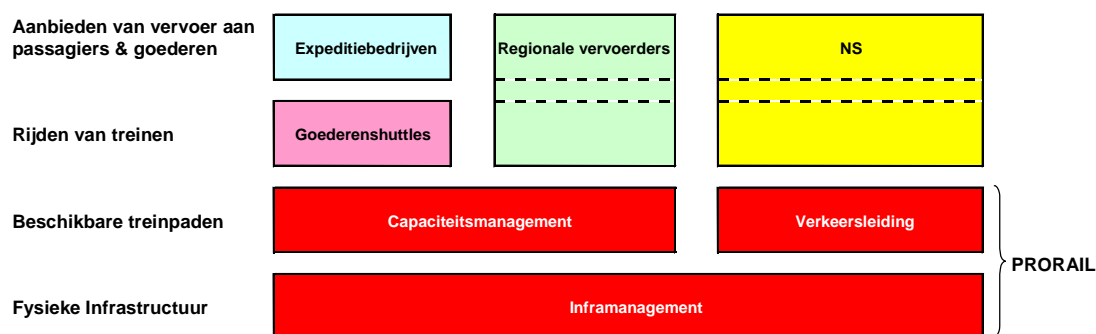
Er zijn verschillende wijzen waarop de ordening van een sector in beeld kan worden gebracht. Een belangrijk model, waar ook de Eerste Kamer naar heeft verwezen, is het "lagenmodel"⁴⁰. Dit model is oorspronkelijk ontwikkeld in 2001 door Schaafsma c.s. en geeft inzicht in de ontwikkelingen en processen die zich afspelen op verschillende lagen binnen een ordening, bestaande uit deelmarkten.⁴¹ Het model is in 2003, in gewijzigde vorm, ook toegepast door de Raad voor Verkeer en Waterstaat in het rapport *'Tussen droom en daad...'* *Marktordering en publieke belangen rond vitale transportinfrastructuren*.

Gericht op een openbaar vervoersector, zoals de spoorsector, geeft het lagenmodel een aantal basislagen weer die verschillende activiteiten omschrijven. Bij de uitwerking van de verschillende modellen voor de integratie van beheer en vervoer is het lagenmodel een bruikbaar instrument om de huidige ordening op het spoor en de alternatieven daarvoor weer te geven.

De wijze waarop het lagenmodel is vormgegeven en de daarbij gehanteerde begrippen verschillen in de praktijk. Dit kan daarom soms verwarrend zijn. Voor het onderzoek ter uitvoering van de motie Wolfson c.s. is ervoor gekozen het principe van het lagenmodel te gebruiken maar daarbij aan te sluiten bij de gangbare begrippen in de praktijk. Figuur 5 geeft de huidige spoorordering weer in termen van het lagenmodel. Daarbij wordt gefocust op de vervoer- en beheertaken en worden aanpalende activiteiten van NS zoals stations- en vastgoedexploitatie niet weergegeven.

⁴⁰ Eerste Kamer, Handelingen, vergaderjaar 2002-2003, nr. 22 pag. 680-693

⁴¹ Zie Schaafsma, (2001), "Dynamisch Railverkeersmanagement – besturingsconcept voor railverkeer op basis van het Lagenmodel Verkeer en Vervoer", TU Delft, Delft



Figuur 5 Lagenmodel huidige spoorordering

De huidige spoorordering laat zien dat ProRail alle activiteiten op de lagen van de fysieke infrastructuur en beschikbare treinpaden (gepland en dagelijks) coördineert. Het inframanagement van ProRail is daarbij één van de aanvragers van capaciteit bij het onderdeel capaciteitsmanagement. NS en de regionale vervoerders zijn zowel actief op de laag van het rijden van de treinen conform een bepaalde dienstregeling als ervoor zorgdragen dat deze treinen gevuld worden met passagiers. In tegenstelling tot het personenvervoer, komt het bij het goederenvervoer voor dat er aanbieders zijn die speciaal gericht zijn op het rijden van shuttletreinen terwijl andere bedrijven zorgdragen voor het inkopen van capaciteit daarop en het aanbieden van de goederen. Deze 'knip' in termen van het lagenmodel is vergelijkbaar met de zeescheepvaart en luchtvaart waarbij de containermaatschappijen en vliegtuigmaatschappijen lege plekken aanbieden en andere partijen (boekingskantoren) deze lege plekken in- en verkopen.

Tussen deze lagen kunnen in theorie drie markten worden onderscheiden. Tussen de lagen Fysieke Infrastructuur en Beschikbare Treinpaden is een *beschikbaarheidmarkt*, die in de huidige ordening wordt beheerst door ProRail. Daarbij dient opgemerkt te worden dat ProRail de onderhoudswerkzaamheden die noodzakelijk zijn om de beschikbaarheid te garanderen weer uitbesteedt aan aannemers op een onderhoudsmarkt. Deze markt valt buiten de organisatie van ProRail. Tussen de lagen Beschikbare Treinpaden en Rijden van Treinen is een *capaciteitsmarkt*, waarop ProRail samen met NS, regionale vervoerders en exploitanten van goederenshuttles actief is. Op deze markt kopen deze vervoerders en ProRail zelf capaciteit (paden) in bij ProRail. Ten derde is er een *vervoermarkt* tussen de lagen Rijden van Treinen en Aanbieden van Vervoer aan Passagiers en Goederen. Hier bevindt zich voor wat betreft het goederenvervoer een interface tussen de exploitanten van goederenshuttles en de expeditiebedrijven (verladere). Voor het reizigersvervoer is er een interface tussen de operationele kant van de vervoerders (het fysieke rijden van treinen) en de commerciële kant (de verkoop van vervoerbewijzen aan reizigers).

7.3 Internationaal onderzoek

Voor een internationale visie op de scheiding versus de integratie van beheer en vervoer bevatten publicaties van de OESO, de Wereldbank en de Opta relevante onderzoeksresultaten.

De OESO stelt onder meer dat een scheiding tussen beheer en vervoer een betere waarborg vormt voor non-discriminatoire capaciteitsverdeling.⁴² Het risico van discriminatoir handelen is in een geïntegreerde onderneming aanzienlijk groter, aangezien een onderneming die zowel reizigersvervoer als capaciteitsmanagement uitvoert, geneigd kan zijn om eigen reizigersvervoer prioriteit te geven ten nadele van andere spoorwegondernemingen in de markt.

Overigens trekt de OESO geen eenduidige conclusies over het prefereren van scheiding dan wel integratie. Ook zijn er volgens de OESO geen algemeen toepasbare maatregelen voorhanden aangezien rekening moet worden gehouden met lokale omstandigheden en culturele aspecten die per land verschillen. De door inno-V uitgevoerde landenstudie onderschrijft dit.

De Opta stelt onder andere dat zowel verticale scheiding als integratie voor- en nadelen kennen.⁴³ In deze rapportage zijn de voor- en nadelen van integratie met name beschreven vanuit de winstmogelijkheden voor de geïntegreerde onderneming, waarbij de negatieve markteffecten worden aangemerkt als risico's. Als voordelen voor de geïntegreerde onderneming gelden in deze studie: lage transactiekosten binnen de onderneming doordat het afsluiten van contracten met andere partijen nu niet nodig is en het 'internaliseren van externaliteiten': afstemming binnen de onderneming kan eenvoudiger zijn dan met externe partijen die (ook) andere belangen kunnen nastreven. Een belangrijk risico van een geïntegreerde onderneming is het – ook in de OESO-rapportage genoemde – issue rond non-discriminatoire capaciteitsverdeling.

De Wereldbank stelt onder meer dat het spoorvervoer een natuurlijk monopolie vertegenwoordigt en dat daarom regelgeving ten aanzien van toegang tot het spoor en bijkomende voorzieningen noodzakelijk is.⁴⁴ Voor een geïntegreerde onderneming die zowel beheer als vervoer uitvoert, noemt de Wereldbank als voordelen: het maximaliseren van productie-efficiency en schaalvoordelen. Nadelen kunnen zijn dat er over het algemeen weinig prikkels voor innovatie zijn (in vergelijking met een meer concurrerende omgeving) en dat geïntegreerde ondernemingen log en topzwaar kunnen zijn.

⁴² DAF/COMP(2005)46, *Structural Reform in the Rail Industry*. OESO, 2005

⁴³ Opta, *Vertical integration: efficiency and foreclosure*. In: Economic Policy Note (nr. 3), 2004

⁴⁴ Kessides, *Reforming Infrastructure – Privatization, Regulation and Competition*. A World Bank Policy Research Report, 2004

De Wereldbank ziet verticale scheiding als een oplossing voor bovengenoemde nadelen maar geeft aan dat daarbij eveneens problemen kunnen ontstaan zoals: het verlies aan schaalvoordelen, afstemmingsvraagstukken en de noodzaak tot het afsluiten van contracten om bepaalde diensten uit te laten voeren, waardoor onnodige transactiekosten ontstaan.

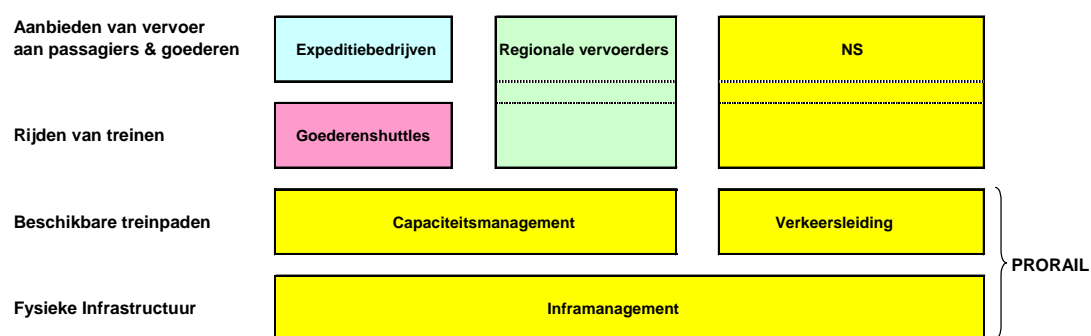
7.4 Het samenvoegen van ProRail en NS in één holding

In de huidige situatie zijn NS en ProRail twee aparte vennootschappen die geen deel uitmaken van eenzelfde holding. NS heeft een toegangsovereenkomst met ProRail om gebruik te maken van de infrastructuur. Dit betekent dat beheer en vervoer apart worden aangestuurd en dat de onderlinge afstemming afhankelijk is van óf contractuele afspraken óf van het op vrijwillige basis instellen van bepaalde overlegstructuren. Met de motie Wolfson c.s. is expliciet verzocht het model te onderzoeken waarin ProRail en NS weer binnen één holding zijn gebracht.

Hoewel er in theorie verschillende mogelijkheden zijn om deze samenvoeging te bewerkstelligen, ligt het meest voor de hand om ProRail als dochteronderneming onder de NV NS (de holding) te plaatsen. Hiermee wordt teruggegaan naar de situatie voor de uitplaatsing in 2002. Dit vormt dan ook het uitgangspunt voor onderstaande analyse.

Het in zijn geheel onderbrengen van ProRail als dochteronderneming van NS is de meest verstrekkende vorm van integratie die mogelijk is binnen de randvoorwaarden van de Europese regelgeving. ProRail zou hiermee organisatorisch gezien een gelijkwaardige dochter zijn, te vergelijken met NS Reizigers BV. Er is daarmee sprake van juridisch gescheiden entiteiten binnen de NV NS, waarmee is voldaan aan de eisen die de EU-richtlijnen 91/440 en 2001/14 stellen. Voorbeelden van een dergelijke ordening zijn onder meer terug te vinden in België, Duitsland, Zwitserland, Japan en Denemarken.

Onderstaand figuur geeft weer wat dit model betekent in de zin van het lagenmodel.



Figuur 6 Samenvoegen ProRail met NS

De uitvoering van beheer en vervoer dient binnen de reeds eerder genoemde Europese kaders te geschieden, wat betekent dat capaciteitsmanagement en vervoer onafhankelijk van elkaar moeten blijven opereren.

Opgemerkt dient te worden dat, hoewel dit model op zichzelf binnen de Europese kaders is toegestaan, de beweging om beheer en vervoer weer te gaan samenvoegen terwijl deze op dit moment in Nederland volledig van elkaar gescheiden zijn, niet in lijn lijkt met de verwachte Europese ontwikkelingen in de spoorsector. Daar staat tegenover dat dit model niet verder gaat dan de situatie die in een groot aantal Europese landen thans aanwezig is en het maar de vraag is wanneer verdergaande eisen in Europees verband zullen worden vastgesteld.

Een positief effect van het samenvoegen van ProRail en NS is dat de afstemming tussen beheer (ProRail) en vervoer (NS) binnen één holding waar de verschillende belangen van de onderdelen uiteindelijk allemaal samen komen, beter kan plaatsvinden. Bij het samenbrengen van beheer en vervoer is er sprake van “economies of vertical integration” op het contactpunt tussen rail en wiel (precies daar waar de verticale scheiding tussen vervoer en infrastructuur normaliter plaatsvindt)⁴⁵.

Uiteindelijk zou hierdoor een beter spoorproduct voor de reiziger op het hoofdrailnet kunnen ontstaan. Concreet kan men denken aan het beter afstemmen van onderhoud op het personenvervoer (als hoofdgebruiker van het spoorwagennet), het ontwerpen van dienstregelingen, het inplannen van treinen binnen de laatste 36 uur en het opstarten na verstoringen. Om deze redenen is bijvoorbeeld in Zwitserland bewust gekozen voor verticale integratie van vervoer en beheer in het bedrijf SBB om efficiënte afweging van investeringen in materieel en infrastructuur mogelijk te maken.

Negatieve effecten kunnen zijn:

- Het risico van discriminatoir handelen kan ontstaan indien de belangrijkste vervoerder onder dezelfde holding valt als de beheerder. Denk aan regionale personenvervoerders en goederenvervoerders die gediscrimineerd worden voor wat betreft toegang tot het spoornetwerk, capaciteitsaanvragen of prioritering bij de verkeersleiding in geval van storingen op het net. Voor deze vervoerders worden de processen die zich nu weer intern in het grote NS concern afspelen minder transparant, waardoor vervoerders en de toezichthouder minder inzicht hebben of het verdelingsproces (waaronder de prioriteitstelling van onderhoud van het hoofdrailnet ten opzichte van regionale vervoerders) eerlijk verloopt. Er kan niet worden uitgesloten dat dit in de praktijk tot diverse

⁴⁵ Zie Pittman (2004): “Structural Separation and Access Pricing in the Railways Sector: Sauce for the Goose Only?”. U.S. Department of Justice, Economic Analysis Group.

klachtenprocedures zal leiden. In landen waar dit model wordt toegepast (bijvoorbeeld Duitsland en Denemarken) wordt dit ondervangen door (zoals vanuit Europa voorgeschreven) een externe regulator aan te wijzen die toeziet op capaciteitsverdeling en inning van de gebruiksvergoeding. Maar deze heeft ook een informatieachterstand ten opzichte van het geïntegreerde bedrijf.

- De mogelijkheden voor efficiencyverbetering in dit geïntegreerde bedrijf zijn voor de overheid minder goed zichtbaar, wat het lastiger kan maken om vanuit de subsidiering van infrastructuur efficiëncyprikkels in te bouwen.
- De in paragraaf 7.1 reeds genoemde uitbesteding van onderhoud door de inframanager vormt in dit model vermoedelijk een probleem. Aangezien ProRail in de huidige situatie een deel van het onderhoud uitbesteedt aan Strukton, dient naar verwachting bij de transitie naar dit model Strukton van NS afgescheiden te worden teneinde de non-discriminatoire mededinging omtrent onderhoud te kunnen waarborgen.

Wat betekent dit model in de zin van het transitieproces? Het onderbrengen van ProRail als dochteronderneming komt erop neer dat de aandelen die de staat in ProRail heeft, "verhangen" dienen te worden onder de NV NS. Dit is juridisch gezien een betrekkelijk eenvoudige operatie omdat de BV ProRail intact blijft. Echter, procesmatig zal het een aanzienlijke doorlooptijd in beslag nemen en consequenties kunnen hebben voor het daarbij betrokken personeel.

7.5 Het onderbrengen van Verkeersleiding bij NS

Artikel 16 lid 1 van de Spoorwegwet zegt het volgende over het beheer van hoofdspoorwegen:

"Onze minister verleent een of meer concessies voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Het beheer omvat de zorg voor:

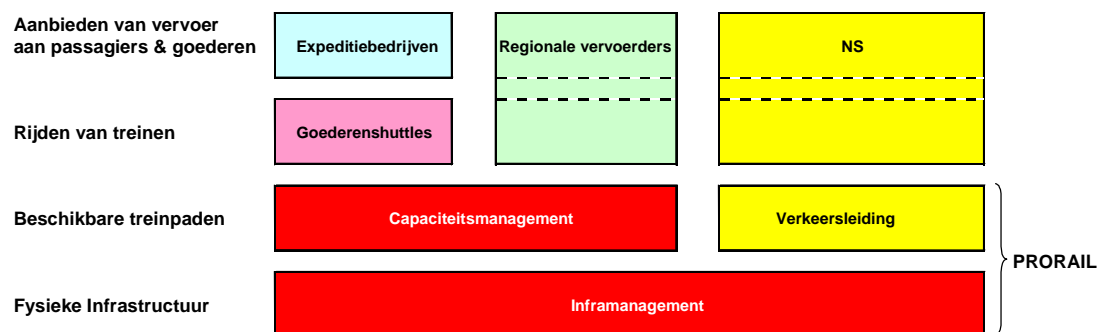
- De kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur;*
- Een eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de infrastructuur zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van spoorwegondernemingen;*
- Het leiden van het verkeer over de infrastructuur."*

In het algemeen spraakgebruik wordt onder i) *Inframangement (IM)*, onder ii) *Capaciteitsmanagement (CM)* en onder iii) *Verkeersleiding (VL)* verstaan. Al deze taken zijn thans in één beheerconcessie aan ProRail verleend die ten behoeve van de uitvoering hiervan langs dezelfde lijn ook drie afzonderlijke bedrijfsonderdelen kent. Voor de relatie tussen capaciteitsmanagement en verkeersleiding geldt dat in de tijd bezien de dienstregeling steeds 36 uur voor uitvoering daarvan

“overgedragen” wordt door capaciteitsmanagement aan de verkeersleiding.

In de praktijk dienen in geval van storingen op het net zowel de vervoerder in de zin van materieel en personeel, meestal NS, als grootste vervoerder, en verkeersleiding van ProRail met elkaar samen te werken teneinde de dienstregeling weer op gang te krijgen. Dit roept de vraag op of samenvoegen van de verkeersleiding met de grootste vervoerder (NS) zinvol is.

Onderstaand figuur geeft weer wat dit model betekent in de zin van het lagenmodel.



Figuur 7 Onderbrengen van verkeersleiding bij NS

Het afscheiden van het onderdeel Verkeersleiding van ProRail en deze bij NS onderbrengen is binnen de Europese kaders toegestaan. De EU-richtlijnen 91/440 en 2001/14 maken geen melding van een verbod op het combineren van vervoerdiensten en railverkeersleiding binnen één organisatie. Wel is het zo dat de taken die zijn verbonden aan de verkeersleiding (het bedienen van seinen en wissels en treindienstregeling) onderdeel vormen van een minimum toegangspakket dat op niet-discriminerende wijze beschikbaar moet zijn voor de vervoerders (bijlage II Richtlijn 2001/14). Dit betekent dat deze activiteiten in aparte dochtervennootschappen onder de NS-holding moeten worden belegd. In dat geval zal een situatie ontstaan met twee functionele beheerconcessies: één voor verkeersleiding aan NS en één voor de combinatie van capaciteitsmanagement en inframangement bij ProRail. Naast deze twee beheerconcessies blijft een vervoerconcessie bestaan.

Opgemerkt dient te worden dat, hoewel dit model op zichzelf binnen de Europese kaders is toegestaan, de beweging om verkeersleiding en vervoer weer te gaan samenvoegen terwijl deze op dit moment in Nederland volledig van elkaar gescheiden zijn, niet in lijn lijkt met de verwachte Europese ontwikkelingen in de spoorsector. Ook is dit model nergens terug te vinden in andere Europese landen omdat, in tegenstelling tot Nederland, verkeersleiding daar als integraal onderdeel van capaciteitsmanagement wordt gezien.

Met het onderbrengen van verkeersleiding bij NS worden het dagelijkse rijden van treinen, de inzet van personeel en materieel en de

dagelijkse verkeersleiding op het hoofdrailnet binnen dezelfde holding geplaatst. In termen van het lagenmodel breidt NS daarmee haar invloed uit voor wat betreft de dagelijkse, actuele, dienstregeling, terwijl ProRail actief blijft ten aanzien van capaciteitsmanagement op de langere termijn en de instandhouding van de fysieke infrastructuur. Deze situatie heeft als positief effect dat verkeersleiding en NS als vervoerder samen via korte lijnen kunnen zorgen voor optimale afstemming van treindiensten op het hoofdrailnet en het opstarten van de treindienst na verstoringen.

In dit model wordt het verkeersleidingsysteem gesplitst van de overige systemen waarmee ProRail werkt. In de huidige praktijk zijn deze systemen sterk met elkaar verbonden, waardoor het scheiden van deze systemen kan leiden tot afstemmingsproblemen.

Een mogelijk nadelig effect van deze maatregel is dat ten aanzien van de bestrijding van “de oorzaak” van een verstoring – bijvoorbeeld de defecte wissel – een nieuwe interface gecreëerd wordt. Immers, de storingsdiensten ressorteren onder inframanagement, dat onderdeel vormt van ProRail. Deze nieuwe interface heeft als nadeel dat onduidelijkheid kan ontstaan over de verdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot de spoorwegveiligheid, met name bij verstoringen. Verkeersleiding werkt met veiligheidssystemen die in beheer zijn bij ProRail. Hiermee ligt de technische verantwoordelijkheid voor een veilige werking bij ProRail en de operationele verantwoordelijkheid bij de verkeersleiding. Naast onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid bij verstoringen, is het de vraag of, als gevolg van de introductie van deze extra interface de spoorwegveiligheid voldoende is gewaarborgd.

Een ander negatief effect van dit model is dat de schijn, respectievelijk het risico, van discriminatoir handelen kan ontstaan indien de belangrijkste vervoerder onder dezelfde holding valt als de verkeersleiding. Andere personenvervoerders op regionale spoorlijnen en goederenvervoerders kunnen zich gediscrimineerd voelen bij de prioritering door de verkeersleiding. Aangezien de beheerder op basis van de gegevens van de verkeersleiding de facturering van de gebruiksvergoeding verzorgt, bestaat het risico dat bij de verkoop van treinpaden kan worden gediscrimineerd ten gunste van NS.

Ten slotte kan dit model tot effect hebben dat er synergie verloren gaat indien er niet meer één partij is die alle taken van het beheer van de gehele spoorweginfrastructuur waarneemt. Door het onderdeel verkeersleiding bij NS te plaatsen wordt de synergie of het afstemmingsvermogen met capaciteitsmanagement en inframanagement minder. De situatie van twee functionele beheerders leidt ook op andere vlakken tot extra complexiteit en afstemmingsproblemen, bijvoorbeeld in geval van overdracht van de dienstregeling van capaciteitsmanagement naar verkeersleiding en het reguliere overleg hierover, het minimaliseren van het beslag van onderhoud op de beschikbare capaciteit, het waarborgen van de spoorwegveiligheid en het uitwisselen van ervaringen om processen te optimaliseren. Deze extra afstemmingslagen kunnen een negatief

effect hebben op de kwaliteit van het vervoerproduct voor de reiziger en de verlader en daardoor, tezamen met bovenstaande effecten, leiden tot een suboptimale borging van klantbelangen.

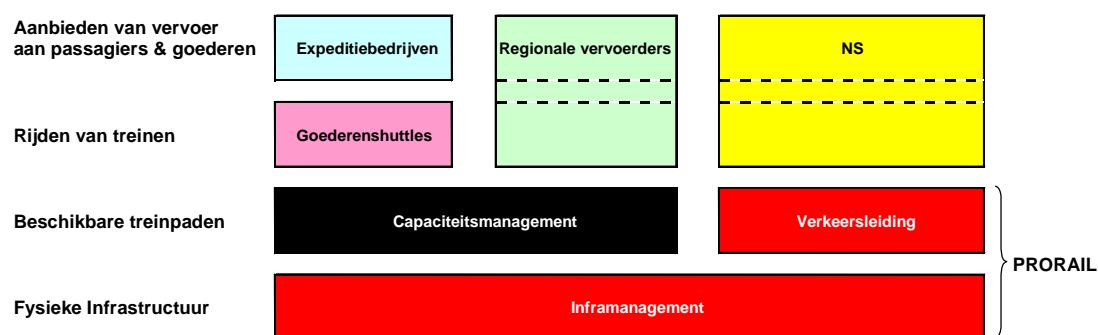
De transitie naar dit model is juridisch relatief eenvoudig vorm te geven maar zal procesmatig de nodige tijd vergen, onder meer door het uiteenrafelen van systemen, en consequenties kunnen hebben voor het daarbij betrokken personeel. Daarnaast is aanvullende regulering en toezicht noodzakelijk om discriminatie te voorkomen en dienen heldere afspraken over de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden te worden gemaakt.

7.6 Het op afstand zetten van Capaciteitsmanagement

Op dit moment is capaciteitsmanagement (CM) opgenomen in de beheerconcessie aan ProRail. ProRail is evenwel – naast de vervoerders – zelf ook een partij die uit hoofde van haar verantwoordelijkheid als inframanager capaciteit aanvraagt ten behoeve van de uitvoering van haar onderhoudsactiviteiten. Daarbij is van belang dat in de huidige situatie ProRail maar voor een beperkt deel afhankelijk is van de inkomsten uit de gebruiksvergoeding.

Een volledig onafhankelijke verdeling van capaciteit kan worden bewerkstelligd door het verdelen van capaciteit (uitgevoerd door onderdeel Capaciteitsmanagement (CM)) van ProRail af te scheiden en te beleggen bij een onafhankelijke instantie. Dit model gaat nog een stap verder dan de Europese richtlijn, die slechts voorschrijft dat de capaciteitsverdeling onafhankelijk plaatsvindt van de vervoerexploitatie.

In termen van het lagenmodel betekent dit dat er nog een extra partij in de spoorsector optreedt, hetgeen er als volgt uitziet:



Figuur 8 Capaciteitsmanagement onafhankelijk van ProRail

Een onafhankelijke positionering van capaciteitsmanagement kan op de verschillende manieren worden ingevuld onder andere als ZBO of als een vennootschap waarvan de staat aandeelhouder is. In hoofdstuk 8 worden verschillende organisatievormen voor ProRail als geheel nader beschouwd.

Het positieve effect van deze maatregel is dat het risico van belangenverstremming niet optreedt bij ProRail, met name bij de afweging tussen capaciteit voor vervoer en onderhoud. De gecreëerde onafhankelijkheidspositie voor capaciteitsmanagement in dit model vormt daarom een betere waarborg op een non-discriminatoire capaciteitsverdeling tussen personenvervoer, goederenvervoer en onderhoud.

Een ander effect van het loskoppelen van capaciteitsmanagement van verkeersleiding en inframanagement is dat de beheertaken over twee organisaties verdeeld zijn, namelijk tussen ProRail en een andere partij. Een nadeel hiervan is dat er nieuwe interfaces ontstaan waardoor synergieverlies kan optreden tussen de drie beheerstaken⁴⁶, hetgeen ten koste kan gaan van de kwaliteit van het vervoerproduct en daardoor het minder goed waarborgen van klantbelangen. Denk bijvoorbeeld aan overdracht van de langere termijn planning naar de korte termijn planning door de verkeersleiding, het uitwisselen van ervaringen tussen capaciteitsmanagement en verkeersleiding en het overleg tussen capaciteitsmanagement en inframanagement om het onderhoud zo slim mogelijk in te plannen. De toevoeging van deze interfaces zou ertoe kunnen leiden dat capaciteitsmanagement soms een "papieren tijger" wordt, bijvoorbeeld indien vervoerders en verkeersleiding onderling zouden gaan bepalen om in de dagelijkse dienst – niet in het spoorboekje voorziene – extra treinen in te zetten. Het is de vraag of hierbij nog uitsluitend vanuit het belang van de reizigers en verladers wordt gehandeld. Gezien het grote aantal mutaties in de laatste 36 uur voordat de trein gaat rijden, is het loskoppelen van de railverkeersleiding van capaciteitsmanagement zeer complex.

Een ander nadeel is dat een minder efficiënte verdeling van capaciteit kan ontstaan omdat de mogelijkheid om binnen ProRail te finetunen ten aanzien van de benodigde capaciteit voor onderhoud vervalft.

Het uiteenrafelen van de complexe technische systemen die met capaciteitsmanagement samenhangen brengt hoge transitiekosten met zich mee. Indien deze transitie toch wenselijk wordt geacht zullen heldere afspraken over de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden en eventuele personele consequenties dienen te worden gemaakt.

NB Een variant op dit model is om de verkeersleiding toe te voegen aan de aparte capaciteitsmanager. Het effect van deze variant is dat alle capaciteitsverdeling (korte en lange termijn) in één hand plaatsvindt waardoor synergievoordelen worden behaald. De afstemming tussen

⁴⁶ Voor het instandhouden van knowhow (over bijvoorbeeld onderhoud) leunt het relatief kleine capaciteitsmanagement sterk op kennis vanuit andere entiteiten (zowel inframanagement als verkeersleiding).

verkeersleiding en inframanagement bij bijvoorbeeld verstoringen en opstarten na onderhoud kan echter minder goed gaan verlopen.

7.7 Samenvattend overzicht modellen en effecten ten opzichte van het referentiemodel

	Samenvoegen ProRail en NS in één holding	Verkeersleiding als dochteronderneming bij NS	Capaciteitsmanagement op afstand zetten van ProRail
Waarborgen publieke belangen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Betere afstemming van beheer en vervoer zou tot een beter spoorproduct voor de reiziger kunnen leiden; ➤ Door betere afstemming kan voor de reiziger op het HRN een beter spoorproduct ontstaan maar dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van goederenvervoer en regionaal en internationaal personenvervoer; ➤ Risico op discriminatie t.a.v. toegang tot het spoor en prioritering onderhoud. M.n. decentrale en goederenvervoerders kunnen hier nadelen van ondervinden. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Betere afstemming van verkeersleiding en vervoer kan tot betere afstemming treindiensten hoofdrailnet leiden en sneller opstarten na verstoringen; ➤ Klantbelangen echter mogelijk suboptimaal gewaarborgd door synergieverlies (slechtere oorzaakbestrijding van storingen en spoorwegveiligheid); ➤ Risico op discriminatie t.a.v. toegang tot het spoor, facturering gebruiksvergoeding en serviceverlening aan decentrale en goederenvervoerders. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Geen risico op belangenverstremgeling bij ProRail bij de afweging tussen verdeling van capaciteit voor vervoer en onderhoud; ➤ Daardoor waarschijnlijk een transparantere afweging van belangen van verschillende spoorgebruikers (goederen- en personenvervoerders).
Waarborgen efficiency	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mogelijk efficiency voordeel door sprake van sterke 'economies of vertical integration'; ➤ Overheid krijgt minder zicht in efficiency omdat geïntegreerde bedrijf complex is (lastig bij subsidierelatie en tariefregulering). 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Waarschijnlijk een snelle opstart van de treindienst op het HRN na verstoringen door betere gevolgbestrijding; ➤ Nieuwe interface t.a.v. oorzaakbestrijding tussen verkeersleiding en inframanagement waardoor mogelijk synergieverlies. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nieuwe interfaces met mogelijke synergieverliezen als gevolg: onder meer overleggen en uitwisselingen ervaringen capaciteitsmanagement en verkeersleiding.
Europese ontwikkelingen en transitiekosten	<ul style="list-style-type: none"> ➤ De beweging om beheer en vervoer weer samen te voegen, lijkt niet in lijn met de verwachte Europese ontwikkelingen; ➤ Uitbesteding onderhoud aan Strukton dient wellicht anders te worden vormgegeven; ➤ Transitie vormt tijdrovend proces. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ De beweging om verkeersleiding en vervoer samen te voegen, lijkt niet in lijn met de verwachte Europese ontwikkelingen; ➤ Transitie naar dit model is complex vanwege de ontvlechting van verkeersleiding uit ProRail, mede in relatie tot verdeling van verantwoordelijkheden. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Model gaat verder dan Europese verplichtingen; ➤ Transitie naar dit model leidt tot grote transitiekosten vanwege het uiteenrafelen van complexe technische systemen en eventuele duplicatie van systemen.

8. Aanpassingen in organisatievorm

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk onderzoekt de toepassing van mogelijke andere organisatievormen voor de betrokken partijen in de spoorsector. Er zijn verschillende organisatievormen mogelijk die zich onderscheiden in meer dan wel minder afstand van betrokken partijen ten opzichte van de overheid en - in het verlengde daarvan - de mogelijkheden van sturing door de overheid. De organisatievormen verschillen dus onder andere in de mate van ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van taken en voor de organisatie als geheel.

De kwestie van de publiek- of privaatrechtelijke organisatievorm van de infrastructuurbeheerder is eerder aan de orde geweest, zowel in de Herbezinningsbrief, in de vierde nota van wijziging op de Spoorwegwet als in het advies hierover van de Raad van State⁴⁷.

Het beheer, de aanleg en het onderhoud van de spoorinfrastructuur wordt algemeen beschouwd als een publieke taak. Aanvankelijk (in 1999) was in de spoorwegwetgeving voorzien in de oprichting van één of twee ZBO's voor de taken van de taakorganisaties Verkeersleiding, Railned en Railinfrabeheer en werden deze taken als publieke taken aangemerkt. Het was de intentie om deze taken "*binnen de werkingssfeer van de overheid, maar op afstand van de beleidskern te plaatsen*"⁴⁸. De publiekrechtelijke positionering werd destijds beschouwd als de aangewezen weg. De regering is in het proces van de herbezinning in 2001 hierop teruggekomen en koos er voor om de publieke taken van het spoorbeheer uit te laten voeren door de privaatrechtelijke organisatie ProRail BV. Als inhoudelijke motivatie werd gewezen op het oordeel dat de relatie tussen de infrabeheerder en de vervoerder gekenmerkt zou moeten worden door gelijkwaardigheid, wederzijdse afhankelijkheid en optimalisatie. Een verschil in rechtsvorm en een publiekrechtelijke gezagsverhouding tussen deze twee, zou optimalisatie en een doelmatige uitvoering minder eenvoudig maken. Ook ontstond er het gewijzigde inzicht dat het publieke belang van het spoorvervoer weliswaar overheidsbemoeyenis rechtvaardigt maar dat om die reden niet alles wat er op en rond het spoor gebeurt ook onderwerp van publiekrechtelijke regels zou moeten zijn. En in het verlengde hiervan is er in de Herbezinningsbrief voor gekozen om duidelijkheid en rust te creëren voor de spoorsector en geen onomkeerbare stappen te zetten. Het omvormen van ProRail tot een ZBO zou op dat moment tot een te grote reorganisatie met bijgaande personele consequenties leiden. Met

⁴⁷ Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27465, nr. 3 (herbezinningsbrief), Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27482, nrs. B (advies Raad van State en nader rapport), 13 (vierde nota van wijziging)

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26464 (Beleidsnota De derde eeuw spoor), nr. 15, blz. 6

de nieuwe wetgeving is een kader gecreëerd dat toekomstige discussies over de positionering niet in de weg zou staan ("doen wat nodig is, ruimte voor doorgroei")⁴⁹. Op verzoek van een aantal fracties in de Tweede Kamer (CDA, PvdA, VVD, SP, GroenLinks, ChristenUnie en SGP) heeft de minister van Verkeer en Waterstaat aangegeven de publiekrechtelijke status van ProRail (waaronder een agentschap) te betrekken bij de evaluatie van de Spoorwegwet en de uitwerking van de motie Wolfson.⁵⁰

Bij het oprichten van een bestuursorgaan (ZBO) of baten-lastendienst is in de meeste gevallen sprake van een beweging van "uitplaatsing" uit het ministerie (externe of interne verzelfstandiging). In het geval van ProRail zou het om een andere beweging gaan, namelijk die van de omvorming van een privaatrechtelijke organisatie (BV) naar een publiekrechtelijke zelfstandig bestuursorgaan. Dit roept in ieder geval de vraag op in hoeverre de instellingsvoorwaarden voor een zelfstandig bestuursorgaan of baten-lastendienst voor deze beweging toepasbaar en toereikend zijn. Waar relevant, komt dit in de volgende paragrafen aan de orde.

In 2006 heeft het kabinet een interdepartementaal onderzoek verricht naar de bijdrage die aandeelhouderschap kan leveren aan de borging van publieke belangen. Het rapport *Publieke belangen en Aandeelhouderschap* brengt recente inzichten uit verschillende wetenschappelijke disciplines bij elkaar in een theoretisch raamwerk. Met dit raamwerk kunnen gefundeerde afwegingen worden gemaakt tussen alternatieve mechanismen om het publieke belang te borgen⁵¹. In het rapport staat de vraag centraal in welke mate de overheid over de mogelijkheid wil beschikken om te interveniëren bij de uitvoering van een publieke taak.⁵²

In het rapport is gesteld dat de overheid meer behoefte heeft aan mogelijkheden tot interventie dan wel borgingsmechanismen naarmate de publieke belangen moeilijker te specificeren zijn, veranderlijk van karakter zijn, of wanneer er sprake is van conflicterende publieke belangen. De in de tabel weergegeven publiekrechtelijke en privaatrechtelijke mechanismen voor borging en de daarbij behorende organisatievormen zijn te onderscheiden.

⁴⁹ Herbezinningsbrief, blz. 14

⁵⁰ Tweede Kamer, Concessiewet personenvervoer per trein, vergaderjaar 2004-2005, 27216, nr. 46

⁵¹ Het raamwerk is gebaseerd op *De Calculus van het publieke belang* (2003) waarin een economische benadering voor het definiëren van publieke belangen is ontwikkeld (Teulings, C., Bovenberg, L., Dalen, H. van).

⁵² Uit: *Publieke Belangen en Aandeelhouderschap* (2003), Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken blz. 15

Juridische grondslag	Borgingsmechanisme	Uitvoeringsorganisatie
Publiekrechtelijk	Ambtelijke sturing	<ul style="list-style-type: none"> • Departement • Baten-lastendienst (agentschap)
	Wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)
	Concessie	<ul style="list-style-type: none"> • Vennootschap
Privaatrechtelijk	Contract	<ul style="list-style-type: none"> • Vennootschap
	Aandeelhouderschap	<ul style="list-style-type: none"> • Vennootschap

Figuur 9 Borgingsmechanismen ⁵³

Bij de uitvoering van de publieke taken door een ministerie geldt de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. De juridische grondslag is publiekrechtelijk en het borgingsmechanisme bestaat eruit dat de minister aanwijzingen en ad hoc instructies kan geven aan de ambtenaren van de organisatieonderdelen die de publieke taak uitvoeren. Het integreren van het spoorvervoer in de overheidsorganisatie in de vorm van een baten-lastendienst komt als organisatievorm niet in aanmerking voor de institutionele ordening van het spoor omdat de Europese regelgeving een zekere mate van afstand voorschrijft tussen de overheid en de spoorwegondernemingen die vervoer verrichten: een vervoerder moet aparte bezittingen, budgetten en een aparte boekhouding hebben ten opzichte van de staat. De vervoerders (spoorwegondernemingen dienen *“te worden beheerd volgens de beginselen die van toepassing zijn op handelsvennootschappen”* (zie ook hoofdstuk 4). Voor het beheer van de infrastructuur schrijft de Europese regelgeving voor dat deze een eigen bestuur, beheer en interne controle moet hebben. De beheerder kan zowel een publiekrechtelijke vorm hebben als een privaatrechtelijk bedrijf zijn.

Gezien de Europese regelgeving zijn de volgende alternatieve organisatievormen voor de infrastructuurbeheerder denkbaar:

- Baten-lastendienst (agentschap);
- Publiekrechtelijke ZBO sui generis;
- Deelneming nieuwe stijl.

⁵³ Ontleend aan: Publieke Belangen en Aandeelhouderschap (2003), Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, blz. 18 [n.b. bij een ZBO is het borgingsmechanisme doorgaans de Kaderwet ZBO respectievelijk de instellingswet van de ZBO]

En voor de spoorvervoerder de deelneming nieuwe stijl.

De volgende paragrafen bevatten een korte samenvatting van de kenmerken van de verschillende organisatievormen en daarnaast een verkenning van de positionering van de spoortaken in deze alternatieve organisatievormen.

8.2 NS en ProRail als deelnemingen nieuwe stijl

8.2.1. Inleiding

Een organisatievariant voor het uitvoeren van publieke taken is een vennootschap (NV, BV). De instrumenten om de uitvoering van de publieke taak door een vennootschap te borgen zijn enerzijds uitoefening van het aandeelhouderschap (op basis van het deelnemingenbeleid) en anderzijds de concessieverlening (veelal op basis van wet- en regelgeving), al dan niet in combinatie met elkaar. De ministers van V&W en Financiën zijn beperkt verantwoordelijk, namelijk op basis van de bevoegdheden die volgen uit hun rol als aandeelhouder, concessieverlener en toezichthouder op ProRail als RWT en aandeelhouder in NS en ProRail.

De motivatie om taken door een vennootschap te laten uitvoeren is erin gelegen dat er geen behoefte is aan ambtelijke uitvoering en controle (en dus volledige ministeriële verantwoordelijkheid) maar wel toezicht op hoofdlijnen.⁵⁴ Ook gelden nog de overwegingen dat een ambtelijke organisatie zich minder leent voor activiteiten die een bedrijfsmatig karakter hebben: ambtelijke organisaties kunnen geen risicodragend kapitaal aantrekken om investeringen te doen en beschikken niet over de financiële zelfstandigheid ten opzichte van de overheid omtrent investeringen gericht op lange termijn perspectieven van de organisatie. Een baten-lastendienst heeft weliswaar een relatief zelfstandige bedrijfsvoering, maar de taken en de middelen maken volledig deel uit van de prioriteitenstelling in het kader van de rijksbegroting.

Met de invoering van de code Tabaksblat⁵⁵ heeft de aandeelhouder in bedrijven een sterkere rol gekregen⁵⁶. In vennootschappen waar alleen sprake is van overheidsaandeelhouders geldt bovendien het zogenaamde verlicht structuurregime waarmee de aandeelhouder meer bevoegdheden heeft gekregen zoals het benoemingsrecht van individuele commissarissen en het ontslagrecht van de voltallige raad van commissarissen, het doorvoeren van wijzigingen in de statuten en het bepalen van de agenda van de algemene vergadering van

⁵⁴ Publieke belangen en Aandeelhouderschap (2003), Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken, blz. 23, 24

⁵⁵ De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen. Commissie corporate governance (Tabaksblat), 9 december 2003

⁵⁶ Zie de opsomming van de aandeelhoudersbevoegdheden in hoofdstuk 3

aandeelhouders (AVA). NS valt onder het verlicht structuurregime. ProRail komt in 2009 onder het structuurregime.

De motie Wolfson c.s. wijst op de optie van een 'missiegestuurde onderneming' (ofwel 'publieke structuur-NV sui generis'). De missiegestuurde onderneming zou een mogelijke 'tussenvorm' kunnen zijn tussen de (privaatrechtelijke) structuur-NV en de publiekrechtelijke ZBO of baten-lastendienst, als het gaat om het waarborgen van publieke belangen bij een bedrijfsmatige werkvorm. De missiegestuurde onderneming heeft in de optiek van Wolfson de publieke taken die in de statuten zijn omschreven als toetsingsgrond voor de bedrijfsvoering. Als voorbeelden van missiegestuurde ondernemingen (publieke structuur NV sui generis) kunnen worden genoemd De Nederlandsche Bank NV (DNB) en het Havenbedrijf Rotterdam NV.

Wolfson ziet de maatschappelijke of missiegestuurde onderneming als volgt:

"In de traditionele structuur NV staat het 'belang der onderneming' centraal. (...) De spelregels in de markt laten weinig ruimte om bedrijfseconomisch rendement te offeren voor publieke belangen. De hier voorgestelde missiegebonden onderneming zet ondernemingen zonder betutteling op afstand van de overheid terwijl die wel de uiteindelijke regie behoudt over de met de bedrijfsvoering verbonden publieke belangen. (...) met als statutaire kaderstelling een korte omschrijving van haar maatschappelijke opdracht, haar 'missie', als interne en externe toetsingsgrond voor de bedrijfsvoering. Voor een bedrijf dat weet waar het mee bezig is hoeft de formulering van een missie en van toetsbare doelstellingen niet moeilijk te zijn, getuige de 'Hoofddoelstellingen en meetpunten' van het Havenbedrijf Rotterdam. (...) Voor het overige geldt het reguliere vennootschapsrecht"⁵⁷.

Deze vorm lijkt verwant aan vormen die de afgelopen jaren onderwerp van debat zijn geweest zoals de sociale vennootschap en de maatschappelijke onderneming:

"... "Sociale vennootschap". Daarbij gaat het om ondernemingen met de structuur van een kapitaalvennootschap, die wordt gekenmerkt door aandeelhouderskapitaal en bevoegdheden van aandeelhouders en een actieve rol van de overheid als aandeelhouder"⁵⁸.

In het regeerakkoord 2007 is opgenomen dat het kabinet de NS "ziet als een maatschappelijke onderneming", die zich richt op het publieke belang van het spoor:

"We zien de NS als een maatschappelijke onderneming, die als opdracht heeft een zo groot mogelijk deel van de mobiliteitsbehoefte te accommoderen en de kwaliteit van het spoorvervoer te verbeteren"⁵⁹.

⁵⁷ De transactiestaat heeft de toekomst (Wolfson, 2006)

⁵⁸ Rechtsvorm maatschappelijke onderneming, consultatiebrief ministerie van Justitie (2007)

⁵⁹ Regeerakkoord, blz. 17

Het regeerakkoord uit 2007 kondigt in het kader van de bestuurlijke vernieuwing de invoering van een nieuwe rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming aan⁶⁰. Deze rechtsvorm is vooral bedoeld voor stichtingen en verenigingen in de sectoren zorg, woningbouw en onderwijs. De werkgroep Wijffels c.s. heeft daarbij duidelijk aangegeven dat ondernemingen zoals drinkwater- en openbaar vervoerbedrijven zich niet voor deze rechtsvorm kwalificeren. Om het onderscheid met de rechtsvorm "maatschappelijke onderneming" duidelijk te maken, kan voor NS de omschrijving "onderneming met een maatschappelijk karakter" gebruikt worden.

Nota Deelnemingenbeleid. Naar een actief publiek aandeelhouderschap

Met de weg die het kabinet heeft ingeslagen met de *Nota Deelnemingenbeleid. Naar een actief publiek aandeelhouderschap*⁶¹ is een invulling gegeven aan bovenstaande organisatievormen. In deze nota, die op 7 december 2007 naar de Tweede Kamer is gestuurd, is een omslag aangegeven naar het actief beheren van deelnemingen in plaats van afstoten. Dat betekent dat de staat aanvullend op het publiekrechtelijk kader via het aandeelhouderschap invulling gaat geven aan de borging van publieke belangen. Bij deelnemingen dient dan de statutaire doelomschrijving voldoende in lijn te zijn met de publieke belangen. Ook gaat de staat (in samenwerking tussen Financiën en het vakdepartement) toetsen of de strategie van de onderneming en de daaruit voortvloeiende investeringsbeslissingen verenigbaar zijn met de publieke belangen. Dit binnen de kaders van het vennootschapsrecht waarbij de aandeelhouder de operationele verantwoordelijkheid bij de vennootschap heeft neergelegd via de raad van commissarissen bij de raad van bestuur.

Financiën en VenW werken eraan om ProRail en NS te gaan beheren en besturen als deelnemingen nieuwe stijl, zoals omschreven in de bovengenoemde *Nota Deelnemingenbeleid*. Onder dit regime blijven ProRail en NS in de organisatie- en rechtsvorm van de (structuur)vennootschap waarvan de aandelen volledig in handen zijn van de staat.

8.2.2. Effect van de toepassing van deze organisatievorm

Met het neerzetten van NS en ProRail als deelneming nieuwe stijl vindt ten opzichte van de referentiesituatie geen wijziging in de ministeriële verantwoordelijkheid plaats. Een wezenlijk kenmerk van de deelneming nieuwe stijl is dat de publieke belangen in de statuten en in de missie van de onderneming zijn verankerd.

⁶⁰ Regeerakkoord 2007, Hoofdstuk VI Overheid en dienstbare publieke sector, blz. 37 gebaseerd op Rechtsvorm maatschappelijke onderneming zonder winstoogmerk (kenmerk 5440323/06/6) Het is een rapport van een interdepartementale werkgroep die werd geleid door dr. H.H.F. Wijffels.

⁶¹. Nota Deelnemingenbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28165, nr. 69, blz. 4

In de huidige statuten van NS is het doel van de onderneming zo breed mogelijk geformuleerd, hetgeen gebruikelijk is bij het opstellen van statuten. Deze formulering omvat bijvoorbeeld ook vastgoedactiviteiten en deelnemingen⁶². Ook voor de missie van NS: *"Onze reizigers veilig, op tijd en comfortabel vervoeren via aantrekkelijke stations"*⁶³, geldt dat deze bewust en conform standaardpraktijk ruim geformuleerd is. Men zou kunnen overwegen om deze gedetailleerder te beschrijven. Een te nauwe omschrijving heeft echter als nadeel dat er bij iedere wijziging in de koers, indien overeengekomen met de aandeelhouder, een statutenwijziging nodig is. Een besluit wat niet past binnen de doelomschrijving is nietig. Daarom wordt in het algemeen gekozen voor een ruime doelomschrijving.

Het is denkbaar dat het meer in lijn brengen van de statuten en de missie van NS met de zorgplichten, het bestuur en de raad van commissarissen ertoe brengt een scherpere afweging te maken tussen de publieke en de private belangen bij het nemen van beslissingen. Het is echter de vraag of deze doelstelling niet beter gediend kan worden met andere sturingsmiddelen, zoals de contractuele relatie die NS heeft met V&W als haar concessieverlener of door goede afspraken te maken over de strategie tussen NS en haar aandeelhouder.

Wolfson geeft in de toelichting op zijn motie aan dat hij verwacht dat een bijkomend effect van een dergelijke herformulering kan zijn dat de sturing vanuit de overheid meer op hoofdlijnen kan geschieden en zich concentreert op de regie over de met de bedrijfsvoering verbonden publieke belangen in plaats van op basis van uitvoerige regelgeving in een concessie die alle eventualiteiten moet afdekken. De afweging tussen publieke en private belangen verschuift immers van de overheid naar de directiekamers van NS en ProRail.

Of de overheid zich ook terughoudender kan opstellen zal de praktijk moeten uitwijzen. Ze zal in ieder geval altijd een rol blijven spelen. De nadrukkelijker positionering van het spoorvervoer als maatschappelijke dienstverlening – en de omstandigheid dat alle organisaties in overheidshanden zijn – kan ook het omgekeerde gevolg van meer inmenging van de overheid hebben.

⁶² In de huidige statuten van NS is opgenomen dat de vennootschap als doel heeft:

→ Het uitoefenen van het vervoersbedrijf in de ruimste zin met aanverwante en ondersteunende activiteiten waaronder de exploitatie en ontwikkeling van stations en vastgoed;

Het verrichten van overige commerciële, industriële of financiële handelingen, het deelnemen in, het nemen van belangen in en het voeren van beheer over andere ondernemingen, het financieren van andere ondernemingen, het zich verbinden voor verplichtingen van andere ondernemingen en al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn. De vennootschap zal bij de verwezenlijking van haar doel de belangen, die verband houden met het functioneren van de vennootschap in de samenleving, op evenwichtige wijze in aanmerking nemen. Uit: Statuten NV Nederlandse spoorwegen, artikel 3, de Brauw Blackstone Westbroek, wijziging 19 december 2001

⁶³ www.ns.nl, organisatie, missie en profiel, 21 mei 2007

Als de publieke belangen niet goed beschreven en te contracteren zijn, en er discussie bestaat over de invulling en uitvoering, bestaat het risico dat deze niet door de onderneming worden opgepakt.

Het publiek belang 'zuinig en kosteneffectief omgaan met belastinggeld' moet in dit model apart worden geborgd. Prikkel tot efficiencyverbetering zullen in belangrijke mate vanuit de aansturing door de overheid moeten komen omdat de bedrijven als monopolisten gepositioneerd zijn. Hiervoor is transparante informatie noodzakelijk. Zo is er in Engeland een roep om benchmark informatie om inzicht te verkrijgen in de productiviteit van Network Rail.

8.3 ProRail als baten-lastendienst (agentschap)

8.3.1. Inleiding

Een baten-lastendienst ("agentschap" is de oude en meer bekende benaming) is een uitvoerend organisatieonderdeel van een ministerie. Voorbeelden van baten-lastendiensten zijn: de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en – binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat – het KNMI, de Rijkswaterstaat (RWS) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW).

De baten-lastendienst functioneert onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Bevoegdheden zijn gemandateerd; de minister blijft zelf bevoegd en verantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke taak. In de meeste gevallen ligt de rol van centrale aansturing op hoofdlijnen bij de secretaris-generaal van een departement als "eigenaar" van de baten-lastendienst en vervullen de beleidsdirecties de rol van opdrachtgever. Hoewel de aansturing vaak in de vorm gaat van een prestatiecontract, behoudt de minister de bevoegdheid om (ad hoc) in te grijpen. Dit is met name aan de orde als de baten-lastendienst verantwoordelijk is voor het interpreteren en toepassen van wetgeving bij complexe politiek-maatschappelijke kwesties.⁶⁴

De doelstelling van het baten-lastendienstmodel is het bereiken van een grotere doelmatigheid bij de uitvoering van publieke taken door de rijksoverheid. Dit gebeurt door de introductie van resultaatgericht management, ondersteund door een minder beperkend beheersregime (ten opzichte van 'gewone' departementsonderdelen) en een baten-lastenstelsel⁶⁵. Het voordeel hiervan is dat kosten beter en directer zijn te koppelen aan producten dan bij gewone departementsonderdelen. Het kunnen identificeren en vervolgens registreren van producten en diensten is een belangrijke voorwaarde om met resultaatsturing te kunnen werken.

⁶⁴ Publieke Belangen en Aandeelhouderschap, Kenniscentrum voor orderingsvraagstukken (2003), blz. 28, 29

⁶⁵ Evaluatie van het baten-lastenmodel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28737, nr. 11, blz. 1

De instellingsvoorwaarden voor baten-lastendiensten bestaan uit drie kernpunten⁶⁶:

1. er zijn voldoende doelmatigheidsprykkels ingebouwd in het besturingsmodel;
2. er is een kostprijsmodel waarin de koppeling tussen producten en kosten wordt gelegd;
3. er is de aantoonbare mogelijkheid tot doelmatigheid door middel van indicatoren.

Het ministerie van Financiën begeleidt het gehele transitietraject van de kandidaat baten-lastendienst. De eerste stap in het instellingstraject is een aanvangsdoorlichting van de dienst en de omgeving, waarmee zichtbaar wordt welke aspecten moeten worden aangepakt. Een aantal instellingsvoorwaarden maakt in ieder geval deel uit van de aanvangsdoorlichting: het opstellen van een kostprijsmodel, waarmee een verband wordt gelegd tussen producten en/of diensten en integrale kosten en het inbouwen van doelmatigheidsprykkels in het resultaatgerichte besturingsmodel. Na goedkeuring van het ministerie van Financiën is ook instemming vereist van de Ministerraad en de Tweede Kamer. Het doorlopen van de instellingsprocedure duurt gemiddeld twee jaar.

Bestaande organisaties (zoals een BV of een ZBO) die ondergebracht gaan worden binnen een departement kunnen de status van tijdelijke baten-lastendienst krijgen. Dit zou dan voor ProRail gelden. Deze mogelijkheid is gecreëerd om ondoelmatige omvormingstrajecten te voorkomen: van huidige vorm (vaak reeds een baten-lastenstelsel) naar het kasstelsel van de rijksoverheid naar opnieuw baten-lastenstelsel. Een nieuwe dienst zal ook aan alle instellingsvoorwaarden moeten voldoen voordat de status van baten-lastendienst definitief kan worden verleend. Ook dit is voor ProRail relevant. Hiertoe zal het reguliere instellingstraject via het ministerie van Financiën, de Ministerraad en de voorhangprocedure bij de Tweede Kamer worden gevolgd. Verder zal de dienst vooraf moeten kunnen aantonen dat de aard van de activiteiten zich leent voor outputsturing en een resultaatgericht besturingsmodel. Zonder perspectief op het verkrijgen van de status van baten-lastendienst is het verlenen van de tijdelijke status geen optie⁶⁷.

Het publiekrechtelijk vormgeven van de infrabeheerder ProRail als een baten-lastendienst (agentschap) kan worden gerealiseerd onder de randvoorwaarde dat voldaan is aan de vereisten van de Europese regelgeving inzake de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder voor wat betreft beheer, bestuur en interne controle.

⁶⁶ Evaluatie van het baten-lastenmodel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28737, nr. 11

⁶⁷ Evaluatie van het baten-lastenmodel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28737, nr. 9, blz. 5

In de Nederlandse situatie (huidige institutionele spoorordering) heeft de vormgeving van ProRail als baten-lastendienst wel gevolgen voor de organisatie en/of de positionering van het toezicht. Als ProRail als baten-lastendienst onder de hiërarchie (volledige ministeriële verantwoordelijkheid) van de minister van Verkeer en Waterstaat wordt gebracht, moet de toezichttaak van de veiligheidsinstantie (nu IVW) op basis van Europese regelgeving buiten het departement (want onafhankelijk van de beheerder) worden gepositioneerd⁶⁸. Datzelfde geldt voor de toezichttaak van de NMa. Lidstaten dienen een toezichthoudende instantie aan te wijzen die onafhankelijk is van de infrastructuurbeheerder en de spoorvervoerder⁶⁹. Op dit moment is dat de Vervoerkamer van de NMa. De minister van Verkeer en Waterstaat kan de NMa nu algemene aanwijzingen geven:

*"Onze minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de uitoefening van in deze wet aan de raad van bestuur NMa toegekende bevoegdheden"*⁷⁰.

Als de minister hiërarchisch de baas wordt van de infrastructuurbeheerder (in casu ProRail als baten-lastendienst van Verkeer en Waterstaat), dan zou de bevoegdheid van artikel 74 uit de Spoorwegwet geschrapt moeten worden en/of aan een ander bestuursorgaan gegeven moeten worden (uitgangspunt is dat NMa een ZBO is die ressorteert onder het ministerie van Economische Zaken).

Bij het vormgeven van ProRail als baten-lastendienst moeten prestatieafspraken tussen de minister en ProRail worden vastgelegd. Dit is te vereenvoudigen door aan te sluiten bij de afspraken over outputsturing die met ProRail in het kader van het beheerplan zijn gemaakt per 1 januari 2008. Hiermee is sprake van een resultaatsverplichting en niet langer van een inspanningsverplichting hetgeen ook voor een baten-lastendienst goed toepasbaar is.

8.3.2. Effect van de toepassing van deze organisatievorm

Een effect van het positioneren van ProRail als baten-lastendienst is dat voor de uitvoering van de beheertaken de volledige ministeriële verantwoordelijkheid gaat gelden. In de literatuur is gewezen op het feit dat hier zowel voor- als nadelen aan kleven. De voordelen doen zich vooral voor bij situaties waarin het publiek belang aan veel verandering onderhevig is en het verstandig is voor de overheid om handelingsbevoegdheid en –ruimte te hebben. Ook als er sprake is van conflicterende publieke belangen is het voordelig om over discretionaire bevoegdheden te beschikken. De nadelen hebben betrekking op het feit dat de volledige ministeriële bevoegdheid ook kan leiden tot ad hoc ingrijpen bij ieder incident en tot onvoorspelbaarheid van het gedrag

⁶⁸ Richtlijn 2004/49, artikel 16, eerste lid

⁶⁹ Richtlijn 91/440, gewijzigd met 2001/12, artikel 10, lid 7 en 2001/14, artikel 30, eerste lid.

⁷⁰ Artikel 74, Spoorwegwet

van de overheid voor de uitvoerders en de maatschappij. Daarnaast kan ook de overheid falen (politiek opportunisme en incidentalisme)⁷¹.

Als ProRail wordt vormgegeven als baten-lastendienst, dan zal de overheid veel directer verantwoordelijk worden voor de dagelijkse gang van zaken bij ProRail. De ministeriële verantwoordelijkheid is bij een baten-lastendienst veel groter dan bij een NV/BV. In zo'n geval krijgt de afweging tussen de maatschappelijke wensen en de beschikbare middelen een sterker politiek karakter.

In de huidige situatie stuurt het ministerie van VenW ProRail aan op prestatie-indicatoren, hierop kan ProRail ook als baten-lastendienst worden aangestuurd. Het sturen op prestatie-indicatoren is namelijk een belangrijk instellingscriterium voor de baten-lastendienst. Het positioneren van ProRail als departementsonderdeel in de vorm van een baten-lastendienst kan het effect hebben dat door deze nevenschikking de afstand tussen de beheerder en de overheid (beleidsdirecties) verkleint, maar de afstand tussen de beheerder en de vervoerders groter wordt. Terwijl de laatste twee intensief en dagelijks moeten samenwerken op het raakvlak van spoor en materieel. Deze positionering kan door het belang van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer tot een focus van ProRail op de minister leiden, in plaats van op de klant/vervoerder.

Gelet op het feit dat ProRail gepositioneerd is als een bedrijf, wiens inkomsten voor het grootste deel uit subsidies bestaat, is niet aannemelijk dat de positionering als baten-lastendienst zal leiden tot verlies van prikkels om efficiënt en bedrijfsmatig te werken. Mede gezien het feit dat net als in de huidige situatie in een baten-lastendienst gestuurd wordt op prestatie-indicatoren.

De transitie naar een baten-lastendienst is een forse opgave. Wel scheelt het dat in het kader van outputsturing al prestatie-indicatoren zijn benoemd. De overgang heeft vooral personele consequenties (CAO personeel). Ook zijn aanpassingen in wet- en regelgeving noodzakelijk, zoals bijvoorbeeld aanpassing van het concessiestelsel.

8.4 ProRail als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)

8.4.1. Inleiding

Een groot deel van de bestuurstaken in Nederland wordt uitgevoerd door gespecialiseerde instanties, de ZBO's. ZBO's zijn organisaties die publieke of bestuurstaken uitoefenen, op het niveau van de centrale overheid. Een belangrijk kenmerk is dat deze organisaties niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister en daarom maar ten dele vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zich tot dat wat is vastgelegd in de Kaderwet ZBO's en in de instellingswetgeving van de betrokken organisatie.

⁷¹ Publieke belangen en aandeelhouderschap, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, blz. 17, 18, 32

ZBO's komen voor in verschillende rechtsvormen:

- De privaatrechtelijke ZBO, dat zijn met openbaar gezag belaste organen van een rechtspersoon die naar privaatrecht is ingesteld, bijvoorbeeld De Nederlandsche Bank NV, het CBR of autogarages die bevoegd zijn APK-keuringen uit te voeren;
- De publiekrechtelijke ZBO die is ingesteld bij publiekrechtelijke regeling (meestal bij wet). Deze kunnen weer worden onderscheiden in:
 - ZBO zonder rechtspersoonlijkheid: deze zijn onderdeel van de staat als rechtspersoon, zoals bijvoorbeeld het College bescherming persoonsgegevens;
 - ZBO met rechtspersoonlijkheid (Boek 2 BW). Dit zijn publieke organisaties waarbij het bestuur de bevoegdheid heeft om zelfstandig rechtshandelingen te verrichten, zoals bijvoorbeeld het Kadaster en de RDW.

Op 1 februari 2007 is de *Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen*⁷² in werking getreden. Deze wet regelt een aantal bevoegdheden, verantwoordelijkheden en plichten voor zowel ZBO's als de ministers. De *Kaderwet* is van toepassing op ZBO's die ná 1 februari 2007 zijn opgericht⁷³.

Het begrip ZBO is bestuurlijk-juridisch van aard. Vanuit de "financiële hoek" bezien, worden ook rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) onderscheiden. Dat zijn "*rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen*". De belangrijkste kenmerken van een RWT zijn: rechtspersoon, wettelijke taak, wettelijke heffing. Zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk vormgegeven organisaties kunnen RWT zijn. De Algemene Rekenkamer beschikt op grond van de *Comptabiliteitswet* over taken en onderzoeksbevoegdheden bij RWT's. ProRail is een RWT.

Europese regelgeving staat de vorming van ProRail als ZBO niet in de weg. De rechtsvorm van de ZBO past bij de vereiste dat de infrastructuurbeheerder verantwoordelijk moet zijn voor zijn eigen beheer, bestuur en interne controle. Nationale regelgeving stelt hier wel nadere randvoorwaarden. Voor het publiekrechtelijk vormgeven van ProRail als ZBO geldt de *Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen* en meer in het bijzonder de drie instellingscriteria die daarin zijn geformuleerd. Een zelfstandig bestuursorgaan kan uitsluitend worden ingesteld indien:

⁷² Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (*Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*), Staatsblad 2006, 587

⁷³ Voor ZBO's die op dat moment al bestonden, is uiterlijk binnen één jaar aan de Kamer gemeld of deze ZBO's onder de werking van de *Kaderwet* worden gebracht.

-
- Er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
 - Er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
 - Participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Bij publieke taken die extern verzelfstandigd worden, is er veelal sprake van een beweging van "uitplaatsing" uit het ministerie. In het geval van ProRail gaat het echter om een andere beweging, namelijk die van de omvorming van een privaatrechtelijke organisatie (BV) naar een publiekrechtelijke ZBO. Deze beweging of herpositionering plaatst ProRail in een andere verhouding tot de vervoerders en tot de minister dan als BV het geval is. Voor wat betreft de verhouding met de vervoerders zal deze omvorming de uitvoering van de publieke taken van ProRail op het niveau van de centrale overheid brengen. Er ontstaat dan een publieke gezagsrelatie. ProRail wordt een overheidsinstantie die op aanvraag capaciteit toewijst aan vervoerders op basis van beschikkingen in plaats van privaatrechtelijke contracten.

De ministeriële verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend op basis van het verlenen van goedkeuring aan jaarplannen en jaarverslagen en waar het gaat om het functioneren van de organisatie in het algemeen. De ministeriële verantwoordelijkheid geldt voor dat wat is vastgelegd in de specifieke instellingswet ("sui generis": naar eigen aard) van de ZBO. Overigens heeft het kabinet in 2005 de governance ten aanzien van ZBO's aangescherpt. Hierbij gaat het om de bevoegdheden en de sturings- en verantwoordingsrelaties tussen ministers en ZBO's.

8.4.2. Effect van de toepassing van deze organisatievorm

ProRail als ZBO is net als in de huidige situatie niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. De minister is slechts beperkt verantwoordelijk voor datgene wat in de instellingswet is vastgelegd. Net als bij een baten-lastendienst geldt dat er een afweging moet worden gemaakt tussen het risico en de effecten van politiek interventionisme enerzijds en het risico en de effecten van gebrek aan democratische controle anderzijds.

In het rapport *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*⁷⁴ is onder andere een analyse opgenomen van onduidelijkheden en kwesties die spelen rond ZBO's. Eén van de ervaringen is, dat de ZBO's vaak buiten het gezichtsveld van de ambtelijke aandacht raken. Door het opnemen in dan wel wegebben van deskundigheid naar het ZBO, door onduidelijkheid over de aansturingsrelatie en de onderlinge informatievoorziening ontstaat er een vermindering van de wederzijdse beïnvloeding van beleid en uitvoering. Het is de vraag of dit voor ProRail relevant is omdat ProRail nu ook een op afstand van de overheid staande organisatie is en niet vanuit een ambtelijke dienst

⁷⁴ Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), 2003-2004, nr. 1, blz. 25-27

wordt omgevormd tot ZBO.⁷⁵ Tevens is er de tendens dat de ZBO's zich meer horizontaal willen gaan verantwoorden (aan afnemers en klanten). Onder andere door het *Handvest Publieke Verantwoording* lijken de ZBO's een alternatief te zoeken voor de hiërarchische toezichtrelatie met het moederdepartement. ProRail doet ook nu reeds aan horizontale verantwoording: op basis van artikel vier van de beheerconcessie verwerkt ProRail inspraak van gerechtigden op het beheerplan.

Ook heeft het positioneren van het beheer (ProRail) als ZBO en dus als overheidsorganisatie het effect in zich dat er door deze publieke gezagsrelatie een te grote afstand zou kunnen ontstaan tussen het beheer en het vervoer met nadelige gevolgen voor de intensieve samenwerking die in de dagelijkse praktijk nodig is. Dit is in ieder geval een van de redenen geweest om in de Herbezinningsbrief terug te komen op het voornemen om ProRail als ZBO te organiseren. In het verlengde hiervan is er in de Herbezinningsbrief voor gekozen om duidelijkheid en rust te creëren voor de spoorsector en geen onomkeerbare stappen te zetten⁷⁶.

Voor wat betreft het toezicht geldt dat toezicht van ZBO (NMa) op ZBO (ProRail) op zichzelf moet kunnen. Alleen is de NMa wel een marktmeester, dus toezicht door de NMa ligt niet voor de hand als ProRail geen marktpartij meer is die vervoerders op het spoor toelaat op grond van overeenkomsten, maar een overheidsinstantie die op aanvraag capaciteit toewijst. Toen de regering destijds (voor de herbezinning in 2001) nog van plan was om het spoorbeheer op te dragen aan een nieuw op te richten ZBO (de Spoorwegbeheersorganisatie) was het dit punt dat nader onderzoek vergde⁷⁷.

⁷⁵ Een herkenbare staat: investeren in de overheid. Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde organisaties op Rijksniveau (IBO 2003-2004, nr. 1, blz. 26)

⁷⁶ Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27465, nr. 53a

⁷⁷ Zie de memorie van toelichting bij de Spoorwegwet: "(27 482, nr. 3, blz. 10) en: "Ten aanzien van de aanwijzing van de toezichthoudende instanties vindt nog nader onderzoek plaats." (blz. 29)

Gelet op het feit dat ProRail gepositioneerd is als een bedrijf, waarvan de inkomsten voor het grootste deel uit subsidies bestaan, is niet aannemelijk dat de positionering als ZBO zal leiden tot verlies van prikkels om efficiënt en bedrijfsmatig te werken. Mede gezien het feit dat net als in de huidige situatie in een ZBO gestuurd wordt op prestatie-indicatoren.

8.5 Samenvattend overzicht van modellen en effecten ten opzichte van het referentiemodel

	ProRail als baten-lastendienst	ProRail als ZBO	NS en ProRail als deelneming nieuwe stijl
<i>Rechtsvorm</i>	<i>Publiekrechtelijk</i>	<i>Publiekrechtelijk</i>	<i>Privaatrechtelijk (100% staatsdeelneming)</i>
<i>Ministeriële verantwoordelijkheid</i>	<i>Volledig (departementsonderdeel)</i>	<i>Beperkt (op basis van wetgeving)</i>	<i>Beperkt tot bevoegdheden die volgen uit: aandeelhouderschap, concessieverlener, toezichthouderschap op ProRail als RWT</i>
Waarborgen publieke belangen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Afweging tussen de maatschappelijke wensen en beschikbare middelen kan een sterker politiek karakter krijgen; ➤ Minister heeft bij conflicterende publieke belangen discretionaire bevoegdheden; ➤ Risico op meer focus op minister als opdrachtgever dan vervoerders en reizigers; ➤ Relatie beheerder - vervoerder = publieke gezagsrelatie. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Publieke belangen moeten in wet- en regelgeving worden vastgelegd; ➤ Er ontstaat een publiekrechtelijke gezagsrelatie tussen ProRail en de vervoerders op basis van beschikkingen in plaats van privaatrechtelijke contracten; ➤ Focus op vervoerders/klant vanuit horizontale verantwoordingsrelaties blijft; ➤ Relatie beheerder - vervoerder = publieke gezagsrelatie. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Een betere afweging van het bestuur tussen de publieke en de private belangen is denkbaar ; ➤ Het risico bestaat dat niet goed contracteerbare publieke belangen niet door de onderneming worden opgepakt. Dit is te ondervangen via concessievoorwaarden.
Waarborgen efficiency	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Verlies prikkels om efficiënt en bedrijfsmatig te werken niet aannemelijk, mede aangezien ProRail thans ook op prestatie-indicatoren wordt aangestuurd. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Verlies prikkels om efficiënt en bedrijfsmatig te werken niet aannemelijk, mede aangezien ProRail thans ook op prestatie-indicatoren wordt aangestuurd. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prikkels tot productiviteitsverbetering anders ingebed; ➤ Bestuurders dienen een afweging te maken tussen verschillende belangen, waarbij productiviteitsverbetering moet worden gewogen met het borgen van publieke belangen.
Europese ontwikkelingen en transitiekosten	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kan gerealiseerd worden binnen Europese kaders en ontwikkelingen; ➤ Transitie vergt de nodige tijd (> 2 jaar); ➤ Overgang BV → agentschap heeft forse consequenties voor positie personeel; ➤ Onafhankelijk positioneren veiligheids- en mededingingstoezicht. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kan gerealiseerd worden binnen Europese kaders en ontwikkelingen; ➤ Transitie vergt de nodige tijd (> 2 jaar); ➤ Overgang BV → ZBO heeft consequenties voor positie personeel. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kan gerealiseerd worden binnen Europese kaders en ontwikkelingen; ➤ Transitie is relatief eenvoudig (bv aanpassen statutaire doelomschrijving en strategie).

9. Introductie van concurrentie

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt vormen van concurrentie voor het vervoer op het gehele hoofdrailnet zoals gevraagd in de motie Wolfson c.s.. Opgemerkt dient te worden dat concurrentie om het spoor ten aanzien van het regionaal spoorvervoer (buiten het hoofdrailnet) reeds op specifieke (onrendabele) uitlopers van het netwerk wordt toegepast.

Theoretisch bestaan er combinatiemogelijkheden van verschillende concurrentievormen. Omwille van de overzichtelijkheid en eenduidigheid zijn in dit hoofdstuk drie duidelijk van elkaar te onderscheiden concurrentievormen separaat onderzocht. Dit betreft:

1. Concurrentie ten aanzien van het recht op exclusief vervoer op het hoofdrailnet (concurrentie 'om' het spoor);
2. Concurrentie 'op' de trein;
3. Aanbesteden management NS respectievelijk ProRail.

De volgende vormen van concurrentie zijn niet nader onderzocht:

- a. Concurrentie 'tussen' spoornetwerken;
- b. Concurrentie tussen treinen 'op' het spoor;
- c. Concurrentie ten aanzien van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur.

Ad a) Ten aanzien van concurrentie tussen spoornetwerken geldt dat er in Nederland eenvoudigweg geen fysieke ruimte bestaat om dit integraal in heel Nederland toe te passen. Wel bestaat er met de komst van de HSL-Zuid tussen Amsterdam en Rotterdam een voorbeeld van concurrentie⁷⁸ tussen netwerken waarbij de reiziger de afweging kan maken tussen snelheid van vervoer en de prijs die daarvoor betaald dient te worden.

Ad b) Ten aanzien van integrale toepassing van concurrentie 'op' het spoor geldt dat de redenen zoals genoemd in de nota *Derde Eeuw Spoor* nog steeds van toepassing zijn, namelijk⁷⁹:

- Het onvoldoende kunnen waarborgen van samenhang tussen de treindiensten op het hoofdrailnet: bij concurrentie op het spoor kunnen vervoerders meer gericht zijn op het optimaliseren van hun eigen belang en niet op dat van het netwerk;
- Er zijn nauwelijks buitenlandse ervaringen met concurrentie op het spoor (in Engeland, Zweden, Duitsland, Japan, Zwitserland en Frankrijk is gekozen voor concurrentie 'om')

⁷⁸ Feitelijk betreft dit naast concurrentie tussen netwerken een vorm van productdifferentiatie tussen reguliere en snellere maar duurdere treinen.

⁷⁹ *Derde Eeuw Spoor*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26464, nr. 1, blz. 85

het spoor). De recente landenstudie van inno-V bevestigt deze lezing waaruit blijkt dat concurrentie 'op' het spoor alleen in geval van lange afstandsvervoer in Engeland in beperkte mate toepassing vindt;

- Internationaal onderzoek in 12 landen door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in 1998 wijst uit dat pogingen om concurrentie 'op' het spoor te introduceren zijn mislukt. Als oorzaken worden genoemd: moeizame capaciteitstoewijzing, hoge infrastructurele heffingen en congestie in de netwerken op commercieel attractieve tijdstippen.

Ad c) Conform artikel 25 van de beheerconcessie is een separaat onderzoek uitgevoerd naar de consequenties voor de continuïteit van het beheer op de hoofdspoorweginfrastructuur van verschillende ordeningsmodellen. Het onderzoek richt zich op de drie zorgplichten van ProRail: het onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur, de verdeling van capaciteit en het leiden van verkeer. In dit onderzoek worden ook de mogelijkheden en onmogelijkheden (inclusief consequenties) van het geheel of gedeeltelijk splitsen van van het beheer uitgewerkt (regionaal en/of functioneel). Daarnaast wordt er in het rapport ingegaan op de waarborgen die noodzakelijk zijn vanuit het perspectief van de continuïteit van het beheer op het moment dat de concessie wordt beëindigd.

9.2 Concurrentie ten aanzien van het exclusief recht op vervoer op het hoofdrailnet

9.2.1. Algemeen

Het uitgangspunt in de WP2000 voor het personenvervoer per spoor is een systematiek van concessies die periodiek worden aanbesteed. Voor de concessie voor het hoofdrailnet (HRN) bestaat echter een uitzonderingsmogelijkheid, op grond waarvan de concessie onderhands is gegund aan de NS voor de periode van 2005 tot 2015.

Indien het vervoer op het hoofdrailnet onverkort zou worden aanbesteed, betekent dit dat de productiemiddelen die gerelateerd zijn aan het hoofdrailnet (met name rollend materieel), overgaan naar een derde partij (conform art. 43a WP2000). Dit betekent de facto privatisering van NS, waardoor NS buiten het bereik van de huidige aandeelhouder komt te liggen. De Tweede Kamer heeft eerder aangegeven een dergelijke beslissing niet impliciet te willen nemen. De *Nota Deelnemingenbeleid* neemt ten aanzien van privatisering (van NS) het standpunt in van "Nee, tenzij..."⁸⁰.

⁸⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28165, nr. 69

Dit onderzoek hanteert derhalve als uitgangspunt dat er in geval van aanbesteding van het vervoer op het hoofdrailnet geen overdracht van materieel vanuit NS plaatsvindt.

De Tweede Kamer heeft in het licht van het voorgaande de 'managementaanbesteding' als mogelijke oplossing geïntroduceerd voor de aanbesteding van de vervoerconcessie op het hoofdrailnet. Managementaanbesteding is een containerbegrip maar is in essentie een manier om een aanbesteding te organiseren, zonder dat daarbij de productiemiddelen overgaan naar een partij buiten de invloedssfeer van de staat.

In de vervoerconcessie is vastgelegd dat er een onderzoek naar mogelijke modellen van managementaanbesteding en de praktische toepasbaarheid ervan uitgevoerd dient te worden. Dit onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden. De gegevens uit dit onderzoek zijn gebruikt en samengevat ten behoeve van dit rapport. Hier wordt in paragraaf 9.2.3. nader op ingegaan.

9.2.2. Huidige situatie op het hoofdrailnet

De activiteiten benodigd voor het uitvoeren van de vervoerconcessie op het hoofdrailnet (HRN) worden op dit moment door meerdere bedrijfsonderdelen binnen de huidige concessiehouder, NV NS, uitgevoerd. Elk van deze bedrijfsonderdelen voert bovendien in meer of mindere mate taken uit die niet gerelateerd zijn aan het uitvoeren van de HRN-concessie. Ook de noodzakelijke productiemiddelen, waarvan het rollend materieel (de treinen e.d.) de belangrijkste categorie vormt, zijn verspreid over meerdere bedrijfsonderdelen. Met dit alles dient rekening gehouden te worden bij de eventuele toekomstige implementatie van één van de modellen voor managementaanbesteding.

9.2.3. Modellen managementaanbesteding vervoerconcessie

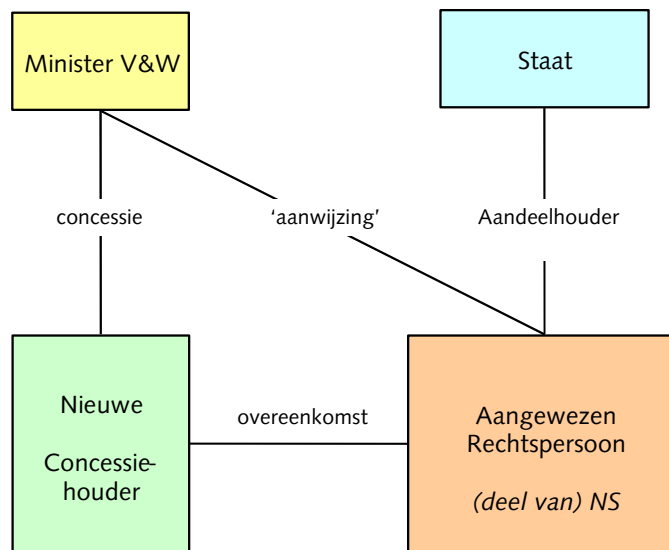
Voor het onderzoek motie Wolfson c.s. zijn de volgende modellen vanuit het onderzoek managementaanbesteding van belang:

- | | |
|---------|---|
| Model A | = Aanbesteden vervoerconcessie met aangewezen rechtspersoon als leverancier productiemiddelen |
| Model B | = Aanbesteden vervoerconcessie met staat als leverancier productiemiddelen |

Het is belangrijk om te vermelden dat Model A en B uitgaan van het *aanbesteden van de vervoerconcessie*, hetgeen overeenstemt met de wijze waarop managementaanbesteding door de Tweede Kamer is behandeld. Omdat het begrip managementaanbesteding ook een wezenlijk andere inhoud kan hebben die ook internationaal toepassing vindt, is in paragraaf 9.6 ook een model uitgewerkt dat uitgaat van het *aanbesteden van NS respectievelijk ProRail* (als concessiehouder). Toepassing van deze modellen adresseert verschillende problemen. Aanbesteding van de vervoerconcessie betekent het ingrijpen op operationeel niveau (verbeteren vervoerprestaties), terwijl het

aanbesteden van de directie van NS respectievelijk ProRail het ingrijpen op strategisch niveau inhoudt (verbeteren aansturing onderneming).

Model A - Aanbesteden met aangewezen rechtspersoon



Figuur 10 Aangewezen rechtspersoon

In de kern werkt dit model als volgt:

- De vervoerconcessie voor het hoofdrailnet wordt aanbesteed door de minister van Verkeer en Waterstaat;
- Een groot deel van het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van vervoeractiviteiten gaat over van NS naar de opvolgende concessiehouder ('personeel volgt activiteit');
- De minister van Verkeer en Waterstaat 'wijst' een rechtspersoon aan van wie de concessiehouder 'gebruik' moet maken. Deze rechtspersoon bezit productiemiddelen ten behoeve van het uitvoeren van de HRN-concessie en is verplicht deze productiemiddelen aan de concessiehouder beschikbaar te stellen;
- De nieuwe concessiehouder dient een 'overeenkomst' met de aangewezen rechtspersoon aan te gaan waarin over deze 'gebruikmaking' afspraken worden gemaakt.

De rol van de aangewezen rechtspersoon is vergelijkbaar met die van de 'Rolling Stock Companies' (ROSCO's) in Engeland waarbij vervoerders bij één van deze partijen het rollend materieel betrekken.

Wie wordt de aangewezen rechtspersoon?

Op dit moment ontbreekt in Nederland een wettelijke grondslag voor de verplichte aanwijzing van NS, of onderdelen daarvan, als aangewezen rechtspersoon. In de WP2000 dient hiervoor een grondslag opgenomen te worden.

Er bestaat in dit model tussen de aangewezen rechtspersoon en de concessiehouder alleen een contractuele relatie. De concessiehouder heeft daarmee geen enkele zeggenschap ten aanzien van het NS-

concern. Derhalve bestaat er niet op voorhand een reden waarom datgene dat resteert van het NS-concern na overdracht van personeel niet in zijn geheel als aangewezen rechtspersoon zou kunnen fungeren. In dit geval bijvoorbeeld NS NV of NS Groep NV. Het alternatief om het NS-concern te splitsen zodat er een aparte entiteit ontstaat die gaat optreden als lessor van rollend materieel en andere productiemiddelen, lijkt in dit model geen toegevoegde waarde te hebben en leidt slechts tot hoge implementatiekosten. Wel is een herstructurering van de productiemiddelen binnen het NS-concern vereist, hetgeen de nodige tijd zal vergen.

Investerings in nieuw rollend materieel

De concessiehouder (lessee) dient het initiatief te nemen indien hij (nieuw) rollend materieel nodig heeft. De aangewezen rechtspersoon zal hiervoor vervolgens een aanbieding doen. Het feit dat de concessiehouder daarbij geen alternatief heeft (verplichte winkelnering), maakt deze interface complex en vormt een aanzienlijk risico voor het welslagen van dit model.

De vraag doet zich voor of er in dit model een noodzaak bestaat tot instemming met nieuwe investeringen door de minister van Verkeer en Waterstaat / staat. Dit speelt vooral voor wat betreft *ongewenste* investeringen (dus niet overinvesteringen). Onder de huidige generieke regeling van WP2000 is actieve instemming van de minister van Verkeer en Waterstaat hiervoor niet vereist.⁸¹ Dit geldt nu ook niet voor de staat in zijn rol als aandeelhouder. Wel kan de minister dit nu door de concessievoorwaarden impliciet inkaderen. Overwogen kan worden in dit model instemming van de staat te vereisen bij zeer omvangrijke investeringen. Dit vanwege het feit dat – anders dan in de huidige situatie waarbij inkoop en exploitatie van kapitaalgoederen in één hand zitten en de NS door de aandeelhouder hierop continu kan worden aangesproken – in dit model het initiatief tot inkoop in handen komt van een tijdelijke concessiehouder die daarmee slechts tijdelijk het risico draagt, en dus niet meer kan worden aangesproken op slecht inkoopbeleid dat zich wellicht pas manifesteert in de opvolgende concessieperiode. Een dergelijke instemmingvereiste zal echter ook specifieke deskundigheid en inzicht in de markt vanuit de staat vergen.

Effecten model

- De aangewezen rechtspersoon treedt op als 'monopolistische leasemaatschappij' waarover de concessiehouder geen directe zeggenschap heeft. De concessiehouder draagt echter wel alle operationele risico's inzake de vervoerconcessie. Deze onevenwichtigheid vormt een groot risico voor het welslagen van dit model. Dit maakt intensief toezicht en het aanbrengen van kunstmatige prikkels noodzakelijk teneinde misbruik van marktmacht door deze monopolist te voorkomen;
- Er bestaat een complexe en risicovolle interface tussen de concessiehouder en aangewezen rechtspersoon ten aanzien van investeringsbeslissingen omdat de concessiehouder verplicht is

⁸¹ Artikel 43a Wp 2000

-
- nieuw rollend materieel bij de aangewezen rechtspersoon te betrekken en geen alternatief heeft;
- Aanbesteding van dit model en de daaraan voorafgaande rechtshandelingen, vormen een zeer omvangrijke en kostbare operatie. Het personeel dat HRN-gerelateerde activiteiten uitvoert gaat over van de huidige NS naar een nieuwe concessiehouder; de condities en de rechtsbescherming die daarbij gelden voor het personeel, vragen veel aandacht en zijn van belang voor de mate waarin dit soepel kan verlopen;
 - Realisatie van dit model vraagt om interne herstructurering van de productiemiddelen binnen het NS-concern. Dit zal de nodige tijd vergen;
 - Voor de implementatie van dit model is wijziging van bestaande wetgeving noodzakelijk waarbij rekening gehouden dient te worden met een doorlooptijd van minimaal enkele jaren.

Variant model A: tijdelijke privatisering aangewezen rechtspersoon
Zoals hierboven beschreven is een bezwaar van dit model dat de concessiehouder geen directe zeggenschap heeft ten aanzien van de aangewezen rechtspersoon. Een variant op dit model betreft de tijdelijke privatisering van de aangewezen rechtspersoon waarmee die zeggenschap wel bewerkstelligd kan worden. De aandeelhouder van de aangewezen rechtspersoon draagt in dat geval tijdelijk de 'zeggenschap' ten aanzien van deze rechtspersoon over aan de nieuwe concessiehouder. Hierdoor kan deze beschikken over de productiemiddelen én de mensen om de vervoersactiviteiten uit te voeren.

Omdat in dit model de concessiehouder directe zeggenschap verkrijgt ten aanzien van het NS-concern, is het noodzakelijk die onderdelen van NS die geen HRN-gerelateerde activiteiten uitvoeren, te ontvlechten uit het concern (bijvoorbeeld vastgoedactiviteiten). Dit is evenwel een omvangrijke en complexe operatie waarbij rekening gehouden dient te worden met een doorlooptijd van minimaal enkele jaren.

Borgen belangen staat

Indien de staat tijdelijk aandeelhoudersbevoegdheden overdraagt aan de concessiehouder heeft deze er belang bij te voorkomen dat de aangewezen rechtspersoon grote verliezen gaat lijden door slechte bedrijfsvoering van de concessiehouder. Hiervoor bestaan diverse opties zoals garanties en het inbouwen van een ondergrens voor een aantal financiële parameters waaronder de staat het recht heeft om in te grijpen.

Investerings in nieuw materieel

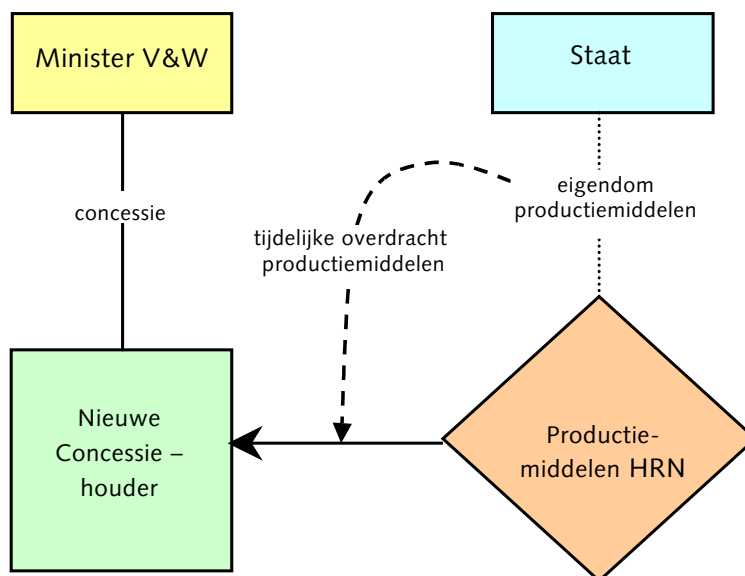
De behoefte voor nieuwe investeringen zal met name vanuit de vervoerconcessie komen, zodat de concessiehouder formeel de initiatiefnemer zal zijn voor nieuwe investeringen. Materieel wordt echter alles geregeld binnen de aangewezen rechtspersoon waarover de concessiehouder de feitelijke leiding heeft. De nieuwe treinen dienen steeds in eigendom te komen van de aangewezen rechtspersoon.

Er bestaat geen noodzaak tot instemming met nieuwe investeringen door de minister van Verkeer en Waterstaat en de staat. Doordat het effect van investeringen zich vertaalt in waardeontwikkeling van de aangewezen rechtspersoon en de concessiehouder hierop afgerekend wordt, bestaan er voldoende prikkels voor een gezonde bedrijfsvoering.

Effecten model:

- De concessiehouder verkrijgt als 'tijdelijk aandeelhouder' die een nieuw bestuur benoemt, de volledige zeggenschap over alle noodzakelijke HRN-activiteiten. Tegelijkertijd draagt deze ook alle operationele risico's inzake de vervoerconcessie;
- De concessiehouder ondervindt prikkels om te presteren omdat deze naast de operationele risico's namelijk ook (deels) risico ten aanzien van de waardeontwikkeling van de onderneming draagt waarvan hij de tijdelijk aandeelhouder is. Daarmee bevat dit model voor de concessiehouder niet alleen prikkels om de concessie goed uit te voeren, maar ook prikkels om na te denken over de lange termijn investeringen en ontwikkelingen;
- Omdat de staat 'bloot' aandeelhouder is, bestaat het risico van uitholling van de aangewezen rechtspersoon door de concessiehouder. De staat dient in dit model voldoende waarborgen te creëren om te voorkomen dat het gebruik van het tijdelijk aandeelhouderschap door de concessiehouder ten nadele van de staat werkt;
- Omdat in dit model de concessiehouder directe zeggenschap verkrijgt ten aanzien van het NS-concern, is het noodzakelijk die onderdelen van NS die geen HRN-gerelateerde activiteiten uitvoeren, te ontvlechten uit het concern. Dit is een omvangrijke en complexe operatie waarbij rekening gehouden dient te worden met een doorlooptijd van minimaal enkele jaren;
- Aanbesteding van dit model is een zeer omvangrijke en complexe operatie. Naast de aanbesteding van de concessie zal namelijk ook de overdracht van het tijdelijk aandeelhouderschap en de opbrengsten en de risico's die daaraan verbonden zijn, onderdeel van de aanbesteding vormen. De juridische vormgeving van de tijdelijke overdracht van aandeelhoudersbevoegdheden en het vormgeven van een werkbare prikkelstructuur zal daarom veel voorbereidingstijd vergen.

Model B – Aanbesteden met staat als leverancier productiemiddelen



Figuur 11 Staat als leverancier productiemiddelen

In de kern werkt dit model als volgt:

- De concessie voor het hoofdrailnet wordt aanbesteed;
- De staat is eigenaar van een aantal productiemiddelen ten behoeve van het hoofdrailnet, waaronder in ieder geval rollend materieel;
- Een groot deel van het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van vervoeractiviteiten gaat over van NS naar de opvolgende concessiehouder ('personeel volgt activiteit');
- De minister van Verkeer en Waterstaat verleent de concessie aan de concessiehouder. De staat stelt (al dan niet via een door de staat op te richten entiteit) gelijktijdig de productiemiddelen ter beschikking aan de concessiehouder ten behoeve van het hoofdrailnet;
- Na afloop van de concessie gaan de productiemiddelen weer in zijn geheel terug naar de staat.

Er zijn van dit model geen voorbeelden in het buitenland bekend.

Vorm waarin productiemiddelen onder de staat komen te hangen

Er bestaan 3 opties om de productiemiddelen onder de staat te hangen

1. Afdeling binnen ministerie (in de boeken)
2. Onderbrengen in aparte ZBO / taakorganisatie
3. Onderbrengen in een nieuw op te richten BV.

Optie 3 lijkt het meest voor de hand te liggen omdat dit de laagste transitiekosten met zich meebrengt.

Ten aanzien van de productiemiddelen die overgaan geldt onder meer:

- De staat dient al het rollend materieel tbv het HRN zelf in bezit te hebben. Dit betekent het aan het HRN toerekenbare deel van het materieel bij zowel NS Reizigers als bij NS Financial Services. Specifiek aandachtspunt vormt de omgang met de cross border leases. De bepalingen in de daarvoor afgesloten contracten staan vervreemding van het materieel dat bezwaard is met een cross border lease, niet zonder meer toe.
- Afhankelijk van de gemaakte keuzes omtrent onderhoud, dienen ook de onderhoudsvoorzieningen bij de staat ondergebracht worden.

De overgang van voornoemde productiemiddelen betekent dat het deel van NS dat resteert (NS-Overig) nog steeds bepaalde functies voor het HRN zal blijven vervullen. Dit betekent dat de concessiehouder naast gebruikmaking van de productiemiddelen van de staat ook nog contracten dient af te sluiten met NS-Overig voor de levering van bepaalde diensten en faciliteiten, bijvoorbeeld NS Stations voor de verhuur van verkooploketten, verkoopautomaten en personeelsruimten.

De exacte invulling behoeft nader onderzoek indien voor dit model gekozen wordt.

Investerings in nieuw rollend materieel

De staat kan er voor kiezen het totale beheer van de productiemiddelen gedurende de concessieperiode (inclusief noodzakelijke investeringen) over te dragen aan de concessiehouder (turn-key benadering). Dit leidt echter wel tot een ingewikkelde systematiek in verband met de verrekening van de waarde van de productiemiddelen aan het einde van concessieperiode.

Indien de staat als lessor optreedt (vergelijkbaar met aangewezen rechtspersoon) ontstaat er een complexe interface tussen de concessiehouder en de staat ten aanzien van investeringsbeslissingen omdat de concessiehouder verplicht is nieuw rollend materieel bij de staat te betrekken.

Het effect van toepassing van dit model is:

- Dit model lijkt qua ordening op Model A: de productiemiddelen zitten hier alleen niet bij een aangewezen rechtspersoon, maar bij de staat zelf. Er is daarmee sprake van een vorm van 'nationalisatie' van het juridische eigendom. Voordeel is dat de staat zelf er meer dan een private rechtspersoon belang bij heeft om de productiemiddelen in goede staat te houden en te investeren;
- Aanbesteding van dit model is een zeer omvangrijke operatie. Het personeel dat HRN-gerelateerde activiteiten uitvoert gaat over van de NS naar een nieuwe concessiehouder; de condities en de rechtsbescherming die daarbij gelden voor het personeel, vragen veel aandacht en zijn van belang voor de mate waarin dit soepel kan verlopen;
- Voor de implementatie van dit model zullen de productiemiddelen moeten worden 'genationaliseerd', hetgeen tevens een

herstructurering van het NS-concern inhoudt. Dit is een zeer omvangrijke en complexe aangelegenheid waarbij rekening gehouden dient te worden met een doorlooptijd van minimaal enkele jaren.

9.3 Concurrentie “op” de trein

9.3.1. Inleiding

Eén van de mogelijkheden voor introductie van concurrentie die de motie Wolfson c.s. specifiek noemt is ‘concurrentie op de trein’. Daarmee wordt bedoeld op een ordening waarin rollend materieel, tractie en infrabeheer in één zijn gebracht, maar er concurrentie plaatsvindt op ‘de (laad)vloer’ van de trein.

Hierna volgt een verkenning hoe dat er concreet uit zou kunnen zien. Daarbij is uitgegaan van het lagenmodel. Het onderscheid tussen de treindienstexploitatie (het rijden van treinen en het aanbieden van vervoer aan passagiers en goederen) en het beheer van de infrastructuur die daarvoor nodig is, is organisatorisch weliswaar helder, maar geeft een belangrijk onderscheid in het lagenmodel niet weer, namelijk dat tussen:

- Het aanbieden van vervoerdiensten aan de reiziger en de verlader;
- De hardware en de fysieke processen (infrastructuur én treinstellen) die nodig zijn om die vervoerdiensten te kunnen aanbieden.

Hierbij bestaan vervoersdiensten uit het in opdracht en tegen betaling verplaatsen van personen of goederen. Bij het personenvervoer is de opdrachtgever en betaler veelal dezelfde als het te verplaatsen object. Bij het goederenvervoer moet de vervoerder hiervoor ruimte inkopen in de treinstellen die het ‘infra+treinstellenbedrijf’ laat rondrijden.

9.3.2. Concurrentie op de trein

In dit model laat een integraal ‘infra+treinstellenbedrijf’ treinstellen over het spoorwegnet heen en weer rijden. Vervoerders kunnen in die treinstellen capaciteit inkopen en deze per zitplaats aan hun klanten doorverkopen. De dienstregeling is in dit model ook een zaak van het ‘infra+treinstellenbedrijf’. Dit bedrijf zal zich bij de opzet van de dienstregeling uiteraard baseren op de capaciteit die verschillende vervoerders denken te kunnen afnemen. In die zin zal de dienstregeling dus tot stand komen na overleg tussen dit bedrijf en zijn voornaamste klanten (de vervoerders). Wel zal het lastig zijn om aan alle wensen van vervoerders te voldoen en blijft een monopolist (het infra+treinstellen bedrijf) de dienstregeling voor een deel bepalen.

Schaarste kan in dit model worden verdeeld op basis van het prijsmechanisme. Die vervoerder die het meest betaalt voor een stoel in de trein van het infra+treinstellenbedrijf, krijgt de stoel. Hij zal deze kosten ook weer willen doorvertalen aan de klant waardoor tariefdifferentiatie tussen tijdstippen op de dag en aanbieders zal ontstaan.

Bij het inkopen van ruimte kan in de eerste plaats gedacht worden aan het fysiek afhuren van een bepaald deel van de trein, door bijvoorbeeld te differentiëren in het soort product dat de vervoerder aanbiedt b.v. qua comfort van de zit/staanplaatsen, gericht op de gezinsmarkt met "speelwagons" of op de zakelijke markt met vergadervoorzieningen. Dit soort voorzieningen zijn bijvoorbeeld in Scandinavië, waar de afstanden groot en de reistijden vaak lang zijn, wel tot ontwikkeling gekomen (overigens niet binnen dit ordeningsmodel). In de Nederlandse situatie, waar doorgaans over veel kortere afstanden wordt gereden, lijkt dit minder kansrijk. Voor de Nederlandse markt moet daarom eerder gedacht worden aan het inkopen van – niet fysiek bepaalde – capaciteit. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren door een verkooporganisatie die zich specifiek richt op de abonneementenmarkt of op een bepaalde regio in samenhang met ander vervoer, inkoop door werkgevers voor hun werknemers of het aanbieders van pakketreizen (bezoek jaarbeurs, musical).

Betekenis van de toepassing

Er kan in dit model sprake zijn van de – door Wolfson beoogde – verticale integratie tussen het rijden van treinen en de infrastructuur. Het risico van dit model is dat er discriminatie kan optreden bij de verdeling van capaciteit en de toegang tot het netwerk voor goederenvervoerders en het internationaal personenvervoer. Omdat het onwaarschijnlijk is dat dit systeem in meerdere Europese landen wordt ingevoerd, blijft er een voorziening nodig om de Europees verplichte vrije toegang voor goederentreinen en internationale treinen te garanderen en discriminatoire capaciteitsverdeling te voorkomen.

Een ander effect is dat bij dit model concurrentie kan plaatsvinden op de daarvoor meest geschikte plek: op de vervoermarkt (om de gunst van de klant). Klanten/reizigers hebben in dit model alleen te maken met specifiek op hen georiënteerde verkooporganisaties (de vervoerders). Bij hen kopen ze hun kaartje en op hen vallen ze terug als ze niet tevreden zijn. Dat zal bij deze organisaties niet alleen tot een grote servicegerichtheid leiden, maar ook tot een steeds intensiever op zoek gaan naar specifieke klantwensen.

Richting trein+infra-exploitant zullen deze vervoerders zich vervolgens kunnen opstellen als professionele inkopers, die erop gericht zijn het onderste uit de kan te halen en geen genoegen nemen met achterblijvende prestaties. Het zijn grote inkoopcombinaties, die veel meer invloed kunnen uitoefenen dan de huidige individuele reiziger. Een nadeel is dat de trein+infra-exploitant een monopolist is. De inkoopmacht van de vervoerders kan hier enig tegenwicht tegen bieden maar toch zal de overheid een vorm van tarief/kwaliteitsregulering moeten toepassen om hoge tarieven en lage kwaliteit te voorkomen. Dit geldt ook voor de dienstregeling die de trein+infra-exploitant opstelt: deze is door de vervoerders en de overheid relatief lastig te beïnvloeden.

Een ander nadeel van dit model is dat niet automatisch op alle verbindingen vervoerdiensten worden aangeboden. De overheid zal moeten garanderen dat er ook op commercieel niet-interessante

trajecten vervoerdiensten worden aangeboden. Een volgend nadeel is dat het voordeel van kruissubsidie tussen onrendabele en rendabele lijnen dat in het referentiemodel en het model van aanbesteden zit, vervalt. Hierdoor betaalt de overheid voor de onrendabele diensten terwijl de vervoerders winst maken op de rendabele delen.

Dit model bevat een prikkel om de beschikbare vervoercapaciteit zo efficiënt mogelijk te benutten. Een vervoerder die zitplaatsen heeft gekocht, zal die zo optimaal mogelijk in de markt willen wegzetten (o.a. door beprijzing en productdifferentiatie). De vervoerders zullen de trein+infra-exploitant tot meer productiviteit en lagere gebruikstarieven manen, vooral als ze de integrale kosten van de infrastructuur en het rijden van treinen moeten betalen.

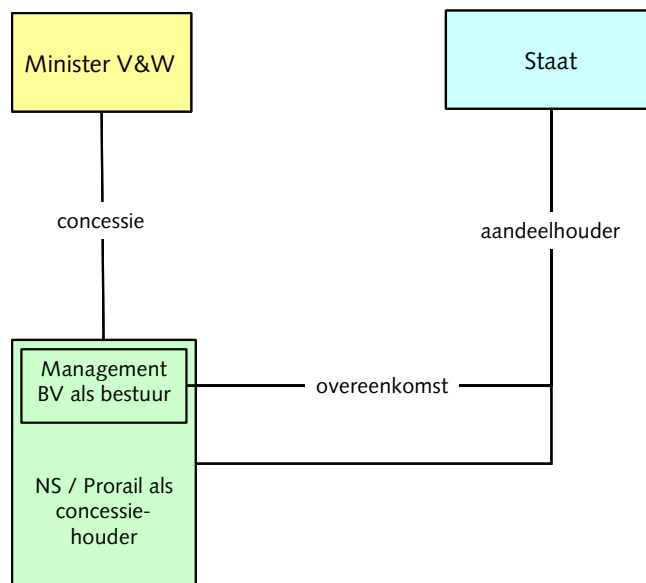
De overheid heeft geen grip op de efficiency van de vervoerdiensten. De overheid krijgt ook minder grip op mogelijkheden voor efficiencyverbeteringen voor het geïntegreerde infra+trein product omdat dit complexer is dan alleen infrastructuur. Zeker wanneer de overheid dit product blijft subsidiëren, kan dat leiden tot hogere subsidies.

De transitie lijkt complex omdat er veel partijen worden geïntroduceerd, die op hetzelfde net mogelijk dezelfde vervoerdiensten gaan aanbieden. De vervoerders maar ook de klanten zullen moeten wennen aan deze nieuwe systematiek. Ook de praktische uitwerking ten aanzien van kaartverkoop, kwaliteit bij schaarste etc maakt de transitie niet eenvoudig. Bovendien wordt met dit model een nieuwe interface tussen de vervoerders en het infra+treinstellen bedrijf gecreëerd. Op deze interface kunnen zich afstemmingsproblemen voordoen.

Het model past binnen Europese ideeën van keuzevrijheid en meer concurrentie, maar is nog nergens toegepast.

Ten slotte kan dit model door prijsdifferentiatie tot grote herverdelingseffecten leiden. Mensen die het ervoor over hebben zullen meer gaan betalen om bijvoorbeeld in de spits te reizen.

9.4 Aanbesteding management NS respectievelijk ProRail



Figuur 12 Aanbesteding van management

In de kern werkt dit model als volgt:

- De concessie wordt onderhands gegund aan NS respectievelijk ProRail voor (on)bepaalde duur;
- De Management BV welke het nieuwe bestuur (= statutaire directie) van de concessiehouder vormt, wordt door middel van een aanbesteding door de staat als aandeelhouder verkregen.

Van dit model zijn meerdere praktijkvoorbeelden gevonden, met name in Frankrijk en de Verenigde Staten. Het is een minder complexe manier om zonder fundamentele wijzigingen en met behoud van relatief veel overheidsinvloed (vervoersbedrijf blijft immers volledig in publieke handen), toch een vorm van concurrentie te introduceren.

NB Overigens kan ook gekozen worden voor een lichtere vorm waarbij de individuele positie van bestuurders wordt aanbesteed. Dit vindt bijvoorbeeld toepassing bij de spoorwegen in Oostenrijk.

Het effect van toepassing van dit model is:

- Het topmanagement heeft veel zeggenschap terwijl de operationele risico's inzake de vervoer- respectievelijk de beheerconcessie slechts in beperkte mate door middel van een prestatieafhankelijke beloning bij het management belegd kunnen worden. Dit in tegenstelling tot eerder genoemde modellen die uitgingen van het aanbesteden van de concessie en waarbij de operationele risico's volledig bij de winnende onderneming liggen;
- Het is twijfelachtig of dit model toegevoegde waarde biedt ten opzichte van de situatie waarin bestuurders individueel kunnen

worden ontslagen en benoemd (zoals in het huidige model conform het verlicht structuurregime). Verschil met dat model is alleen dat in dit model de gehele directie wordt vervangen en niet een individueel persoon;

- In geval van NS heeft toepassing van dit model niet alleen invloed op de uitvoering van de activiteiten die samenhangen met het uitvoeren van de HRN-concessie, maar ook op alle andere activiteiten die NS uitvoert. Dit geldt temeer nu de statutaire directie van NV NS in de meeste gevallen ook de statutaire directie vormt van de onderliggende werkmaatschappijen;
- De aanbesteding in dit model is, in vergelijking met modellen die uitgaan van het aanbesteden van de concessie minder complex: niet de concessie maar alleen de statutaire directie van de NS respectievelijk ProRail wordt aanbesteed;
- Dit model is in geval van NS en ProRail binnen de bestaande structuur toe te passen. Bij structuurwijzigingen moet gekeken worden of de overheid als aandeelhouder nog voldoende bevoegdheden heeft. Wel dient de alsdan zittende statutaire directie te worden ontslagen, hetgeen op zichzelf nog de nodige complexiteit kent. Er geldt daarmee voor implementatie een zekere doorlooptijd;
- Dit model heeft als nadeel dat het risico bestaat dat de bestuurders zich teveel op de overheid gaan richten en te weinig op de wensen van de reiziger, vervoerders en verladers.

9.5 Samenvattend overzicht van modellen en effecten ten opzichte van het referentiemodel

	Concurrentie ten aanzien van het exclusief recht op vervoer op van het hoofdrailnet	Concurrentie op de trein	Aanbesteden management NS en / of ProRail
Waarborgen publieke belangen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Publieke belangen moeten worden afgedwongen via concessievoorwaarden; ➤ Niet goed te contracteren publieke belangen kunnen in een commerciële omgeving eerder ondersneeuwen. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Niet rendabele trajecten / diensten zullen niet vanzelf aangeboden worden. De overheid zal hier zelf voor moeten zorgen; ➤ Voordeel van kruissubsidie tussen onrendabele en rendabele lijnen in het referentiemodel vervalt; ➤ Kans dat een gedifferentieerder aanbod van prijs en kwaliteit van treindiensten tot stand komt. Hierdoor is betere afstemming op de klantbelangen mogelijk; ➤ Risico op discriminatie ten opzichte van goederenvervoerders en internationaal personenvervoer. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bij de aanbesteding van het bestuur zijn de publieke belangen – in tegenstelling tot het commercieel belang – niet automatisch geborgd; ➤ De overheid dient zorg te dragen dat de publieke belangen – waaronder klantbelangen - onderdeel vormen van de prestatie-afspraken.
Waarborgen efficiency	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Partijen worden door concurrentie meer geprikkeld om een zo goed mogelijke prijs/kwaliteit verhouding aan te bieden om de aanbesteding te kunnen winnen. Indien dit doorslaat en er te 'scherp' wordt ingeschreven, bestaat het risico dat de winnaar omwille van het waarborgen van zijn efficiency én zijn rendement afbreuk doet aan de gewenste kwaliteit; ➤ Complexe interfacerisico's kunnen afbreuk doen aan de efficiency (o.a. omtrent investeringsbeslissingen rollend materieel). 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Beheer van infrastructuur en aanbieden van treinverkeer kunnen worden samengevoegd hetgeen tot synergievoordelen kan leiden; ➤ Aanbieders van zitplaatsen kunnen de infrabeheerder / treinexploitant tot meer productiviteit en lagere gebruikstarieven manen, vooral als ze de integrale kosten van de infra en het rijden van treinen moeten betalen; ➤ De nieuwe interface tussen vervoerders en het infra-treinstellen bedrijf kan afstemmingsproblemen geven; ➤ Overheid heeft minder grip op efficiency; ➤ Operationele maakbaarheid is twijfelachtig. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Het is twijfelachtig of met aanbesteding van het bestuur meer prikkels voor het bestuur ingebouwd kunnen worden dan thans het geval is met het 'verlichte' structuurregime; ➤ De "risk appetite" van het management zal beperkt blijven, mede afhankelijk of er gekozen wordt voor de benoeming van natuurlijke personen dan wel een management bv als bestuur; ➤ De operationele risico's van het bedrijf kunnen in dit model slechts ten dele bij het management worden neergelegd.
Europese ontwikkelingen en transitiekosten	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Het model past binnen Europese regelgeving , maar is daarentegen nog nergens toegepast; ➤ Vereist in de meeste gevallen herstructurering van het NS-concern hetgeen een omvangrijke en complexe operatie is; ➤ De transitie van de huidige situatie naar een aanbesteding van het gehele hoofdrailnet is zeer complex en tijdrovend. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Het model past binnen Europese ontwikkelingen van keuzevrijheid en meer concurrentie, maar is nog nergens toegepast; ➤ De transitie is complex omdat er veel partijen worden geïntroduceerd, die op hetzelfde net mogelijk in dezelfde trein diensten gaan aanbieden; ➤ Vereist herstructurering van het NS-concern hetgeen een omvangrijke en complexe operatie is. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ De transitie van de huidige situatie naar een model waarin de positie van het management wordt aanbesteed, is betrekkelijk eenvoudig; ➤ Consequenties voor personeel en management zijn echter groot.

10. Tenslotte

Dit rapport geeft een overzicht van mogelijke ordeningsmodellen voor de spoorsector op basis van de onderdelen van de motie Wolfson.

Op basis van de motie zijn drie zoekrichtingen onderscheiden:

1. Integratie van beheer en vervoer, waarin naar verschillende modellen voor de positionering van beheer en vervoer ten opzichte van elkaar is gekeken;
2. Aanpassingen in organisatievorm, waarin naar verschillende vormen voor de organisatie van NS en ProRail is gekeken en;
3. Introductie van concurrentie, waarin onder meer verschillende vormen van managementaanbesteding zijn beschreven.

Modellen zijn in dit rapport op hoofdlijnen beschreven; indien de implementatie van een model wordt overwogen zal dit model eerst verder moeten worden uitgewerkt. In het kabinetsstandpunt over de evaluatie geeft het kabinet aan of ze op basis van de uitkomsten van de evaluatie de noodzaak ziet om de huidige ordening aan te passen, waarbij de inzichten uit dit rapport gebruikt kunnen worden. In dit hoofdstuk wordt een aantal overwegingen geschetst bij het toepassen en uitwerken van de in dit rapport beschreven zoekrichtingen.

10.1 Overwegingen bij de zoekrichtingen

Het verschil in zoekrichtingen maakt duidelijk dat een keuze tussen zoekrichtingen vraagt om een fundamentele afweging. Enerzijds zijn hiervoor kosten/baten analyses van belang, anderzijds maatschappijvisies en fundamentele (politieke) overtuigingen. Daarbij spelen de vragen welke rol de overheid dient te hebben om de publieke belangen op het spoor te borgen én op welke wijze dat het meest efficiënt kan, een belangrijke rol.

Ervaringen in andere landen zijn in meer of mindere mate bruikbaar, hetgeen verschilt per zoekrichting. Dit vanwege het feit dat ze deels worden gekleurd door de specifieke kenmerken van de spoorsector in dat land en dus niet één op één over te nemen zijn in de Nederlandse situatie.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat, onafhankelijk van de zoekrichting, voor alle modellen geldt dat de mate waarin publieke belangen exact te beschrijven en te contracteren zijn, bepaalt in hoeverre deze geborgd kunnen worden. Niet goed te beschrijven en te contracteren publieke belangen kunnen ondersneeuwen⁸². Daarom dienen publieke belangen zoveel mogelijk SMART te worden

⁸² o.a. Shleifer in 'State versus Private Ownership', *Journal of Economic Perspectives*, 1998 en Hart, 'Incomplete contracts and public ownership: remarks, and an application to public-private partnerships', *The Economic Journal*, 2003.

geformuleerd (Specifiek, Metbaar, Aceptabel, Realistisch en Tijsgebonden).

10.2 Combinatie van zoekrichtingen

De verschillende zoekrichtingen zijn los van elkaar beschreven maar staan natuurlijk wel met elkaar in verband. Zoals in het voorgaande aangegeven is een keuze voor een eerste zoekrichting vaak gebaseerd op voorkeuren en meer fundamentele politieke overtuigingen. Vervolgens kan gekeken worden hoe elementen uit andere zoekrichtingen kunnen worden toegevoegd. Daarbij kan de keuze voor een eerste zoekrichting beperkingen opleggen ten aanzien van vervolgkeuzes.

10.3 Relatie met het huidige ordeningsmodel

In Nederland is gekozen voor één bepaalde marktordening. Bij de keuze voor een nieuw model zal altijd een overgangstraject naar deze nieuwe ordening moeten worden doorlopen. Het is dan ook van belang om los van de merites van een model te kijken naar de inpassing van dit model in de huidige situatie. Daarbij kan het de voorkeur verdienen om binnen de huidige ordening aanpassingen te doen in plaats van een nieuw model in te voeren. Dit zal ook afhangen van de transitiekosten en de ruimte die de Europese regelgeving biedt. Bij de match met het heden zijn de volgende aspecten van belang:

- *Europese regels laten nog variatie toe*
Gebleken is dat de Europese kaders ruimte bieden om andere ordeningsmodellen in de sector toe te passen. Het is mogelijk om meer concurrentie toe te passen in het vervoer, om vervoer en beheer dichter bij elkaar te plaatsen en om een andere organisatievorm te kiezen voor beheerder en vervoerder.
- *Mogelijkheden voor verbetering binnen huidige ordening*
Dit onderzoek richt zich niet op verbeteringen binnen de huidige ordening maar deze kunnen op basis van de uitkomsten van de wetsevaluatie natuurlijk wel overwogen worden. Waarschijnlijk kan een wijziging van regels binnen de huidige ordening sneller en met minder transitiekosten worden doorgevoerd dan een wijziging van het ordeningsmodel.
- *Uitwerking modellen op basis uitkomsten wetsevaluatie*
In dit onderzoek worden modellen uitgewerkt voor een alternatieve ordening zonder dat daar een concreet probleem aan ten grondslag ligt. De verdere uitwerking van één model is dan ook pas zinvol als uit de wetsevaluatie blijkt dat zich bepaalde problemen voordoen die met dat model kunnen worden opgelost.

- *Transitie*

Uit de literatuur en ervaringen in het verleden blijkt dat veranderingen in de organisatie van de spoorsector een lange doorlooptijd kennen en veel stof kunnen doen opwaaien. Het is dan ook goed om bij een keuze voor het verder uitwerken van een van de in deze rapportage genoemde modellen een inschatting te maken van de transitiekosten en -effecten en bewust om te gaan met eventuele personele consequenties.