

Quicksan impactanalyse 4e Europese
spoorwegpakket
Benutten van kansen voor de Nederlandse
economie



Rapport

12 november 2013

Ellen Lastdrager-van der Woude
Cees van Schie
Ellen Smit

Voorwoord

Naar aanleiding van overleggen tussen de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) en decentrale overheden heeft FMN aan Twynstra Gudde gevraagd om een korte, krachtige impactanalyse te maken van de kansen van het 4^e Europese spoorwegpakket voor het decentraal spoorvervoer, gericht op marktordening, marktaansturing en aanbesteding, mede in relatie tot de onderhandse gunning van het hoofdrailnet.

In dit rapport treft u een analyse aan van het 4^e Europese spoorwegpakket, de impact van de gevolgen van deze ontwikkelingen voor het Spoorplan van FMN in afstemming met hun opdrachtgevers, de decentrale overheden (DO's) die treindiensten aanbesteden. De uitkomsten van deze impactanalyse zullen neerslaan in een nieuw FMN Spoorplan.

Dit rapport is een handreiking voor de overheden en vervoerders om op beheerste wijze (geen 'big bang'), met betrekking tot transitierisico's te komen tot een samenwerking die past in het 4^e Europese spoorpakket. In ons rapport treft u aan, hoe het spoor in Nederland een bijdrage kan leveren aan betere bereikbaarheid van de regionale economieën en daarmee de Nederlandse economie. Dit in lijn met de intentie van het 4^e spoorwegpakket, hogere reizigers aantallen en hogere reizigerstevredenheid, in relatie tot de publieke middelen die in de spoorinfrastructuur wordt geïnvesteerd.

Hierbij willen wij de FMN-partijen en decentrale overheden, alsmede de vele andere betrokkenen bedanken voor hun openhartige medewerking.

E.P. Lastdrager - van der Woude
Partner Twynstra Gudde

Samenvatting

Deze quickscan impactanalyse van het 4^e spoorwegpakket van de Europese Commissie is opgesteld op verzoek van de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN), vanuit hun behoefte om de kansen die dit spoorwegpakket biedt voor haar leden inzichtelijk te maken. De inrichting van de analyse is in open dialoog afgestemd, door middel van een aantal bestuurlijke overleggen, met de opdrachtgevers van het decentrale spoorvervoer. Regionale bereikbaarheid per spoor is een belangrijke voorwaarde voor de decentrale overheden als aanjager van hun regionale economie. Op basis van deze afstemming hebben wij in onze analyse gebruik gemaakt van drie invalshoeken, waarop wij de impact van het 4^e spoorwegpakket hebben vormgegeven. Deze invalshoeken zijn *Marktordening* (de gehanteerde ontwerpprincipes en procedures in het 4^e spoorwegpakket voor de inrichting van de spoormarkt), *Zeggenschap over het spoor* (de verdeling van verantwoordelijkheden voor de inrichting en de uitvoering van het spoorvervoer vanuit het 4^e spoorwegpakket) en *Aanbesteding* (de wijze waarop dit instrument in het 4^e spoorwegpakket wordt toegepast en welke voorwaarden nodig zijn om te komen tot een succesvolle aanbesteding).

Kansen van het 4^e spoorwegpakket

De kern van het 4^e spoorwegpakket is het openstellen van het Europese en daarmee het Nederlandse spoornet voor marktpartijen. “Markt, tenzij” een zogenoemde open toegang (access) voor het binnenlands personenvervoer is het uitgangspunt. Het 4^e spoorwegpakket is bedoeld om kansen te bieden voor een toename in het aantal reizigerskilometers met € 16 miljard, € 40 miljard financiële voordelen voor burgers en bedrijven te realiseren, een reductie in kosten voor de toegang tot de markt met 20% te bewerkstelligen en te resulteren in 20% lagere vergunningskosten voor de toelating van nieuw materieel. Dit omdat de Europese Commissie constateert dat er veel publiek geld in Europese spoorweginfrastructuur wordt geïnvesteerd, maar dat de groei in reizigerskilometers en reizigerstevredenheid daarbij te veel achterblijft.

Onze scenario's

De combinatie van open toegang en het verplicht aanbesteden van het binnenlands spoorvervoer heeft impact op de huidige marktordening, zeggenschap en aanbesteding in Nederland van het reizigersvervoer. Deze quickscan impactanalyse, beoogt inzicht te geven in de mogelijkheden die het voor Nederland biedt, om via de verbetering van regionale bereikbaarheid (deur-tot-deur vervoer), ook een bijdrage te leveren aan de verbetering van de Nederlandse economie. Daarmee vormt deze studie een heel belangrijke bijdrage in onze ogen in het realiseren van de doelstellingen van de Lange Termijn Spoor Agenda, namelijk het realiseren van een optimaal deur-tot-deur Spoor/OV-aanbod in Nederland. Om de mogelijkheden, kansen en effecten van het 4^e spoorwegpakket voor Nederland inzichtelijk te maken hebben wij een viertal scenario's gemaakt aan de hand van zeggenschap van de overheid en de rol van de markt: *het referentie scenario, de nationale mix scenario, het regionale mix scenario en het maximaal markt tenzij scenario*.

Belang van transparantie in kosten en opbrengsten

In onze analyse hebben wij geconstateerd dat het op dit moment in de huidige marktordening en zeggenschap niet mogelijk is om over goede transparante marktinformatie over de financiële en operationele prestaties van het Nederlands spoor te beschikken. Benodigde essentiële informatie, zoals baanvak belasting, reizigerskilometers en reizigersopbrengsten op lijnen, zijn nu niet voor ons publiek beschikbaar gebleken. Daarom hebben wij ons ook niet toegelegd op mogelijke verkaveling scenario's van het huidige net.

Immers, zonder goede cijfermatige onderbouwing achten wij het minder zinvol om “educated guesses” te maken naar in de huidige situatie verlieslatende en winstgevende lijnen.

Wij hebben ons vooral toegelegd op de kansen die het 4^e spoorwegpakket kan bieden voor regionale deur-tot-deur bereikbaarheid, en daarmee de ondersteuning van de regionale economieën. Hierbij is de insteek optimalisering van de publieke investering in spoorinfrastructuur bij een zo hoog mogelijke reizigersgroei en reizigerstevredenheid. Zonder uitzondering zijn wij door alle regionale bestuurders, die wij hebben mogen spreken, gewezen op het feit dat juist het 4^e spoorwegpakket moet leiden tot een zo goed mogelijk deur-tot-deur aanbod en een zo hoog mogelijke klanttevredenheid voor de inwoner in zijn/haar regio. Transparantie in alle relevante kosten en opbrengsten moet leiden tot een sturingsmodel waarbij winstgevendheid vanuit regionaal perspectief kan worden geoptimaliseerd, zonder dat dit betekent dat er sprake is van een verlieslatend nationaal net.

Onze eerste aanbeveling is; Richt een overleg in van de huidige 20 opdrachtgevers van het OV in Nederland, gericht op het krijgen van inzicht in alle kosten en opbrengsten, waaronder winstgevendheid en verlieslatendheid van lijnen, van het Spoor/OV. Daarbij komen zij op basis van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de Regio Agenda's tot optimale toedeling van de spoorcapaciteit. Dit inzicht kan dan leiden tot een optimalisering van regionale netten en het nationale net. Hiermee wordt een concrete invulling gegeven aan de ambitie tot het realiseren van deur-tot-deur vervoer en invulling gegeven aan het uitgangspunt van het 4^e spoorwegpakket om bij publieke investeringen zo hoog mogelijke reizigersaantallen en reizigerstevredenheid te genereren.

Het nieuwe FMN Spoorplan en de samenwerking met de opdrachtgevers voor decentraal spoorvervoer
In hoofdstuk 2 paragraaf 2.3 beschrijven wij vier mogelijke scenario's voor de invulling van het 4^e spoorwegpakket. Wij gaan hierbij uitgebreider in op het 'regionale mix scenario'. De reden hiervoor is dat wij constateren met FMN, in open afstemming met hun opdrachtgevers, dat het realiseren van een beter Spoor/OV voor de reiziger begint bij het optimaliseren van het regionale aanbod. Dit is een heel andere benadering dan tot nu toe gebruikelijk in Nederland. In de huidige situatie van het reizigersvervoer per spoor geldt, vanuit de invalshoeken marktordening, zeggenschap en aanbesteding, dat er een onderhandse gunning is van het Hoofdrailnet door het ministerie van Infrastructuur en Milieu, en aanbesteding van regionale concessie door decentrale overheden. De afbakening van het Hoofdrailnet is gebaseerd op het exploiteren van een samenhangend intercity en sprinternetwerk vanuit een voor NS acceptabel exploitatiemodel. Decentraal spoorvervoer is vooral daar aan de orde waar een winstgevende exploitatie vanuit het Hoofdrailnet concessie niet aan de orde is.

In aansluiting bij onze eerste aanbeveling nemen wij juist als uitgangspunt het optimaliseren van deur-tot-deur vervoer. Uitgaande van voldoende transparantie betekent dit dat de kosten en opbrengsten van het gehele spoor/OV-net met elkaar in verband kunnen worden gebracht, waarbij het nationale net wordt gedefinieerd op basis van het zelfstandig winstgevend zijn en het bijdragen aan het zowel in exploitatie opzicht als in het opzicht van investeringen in de infrastructuur optimaliseren van de regionale netten. De regionale mix is het scenario dat hierop aansluit.

Deze mix is voor FMN-partijen het uitgangspunt om binnen afzienbare tijd haar nieuwe FMN Spoorplan te definiëren, zoals gevraagd door haar opdrachtgevers, en de intentie is daarbij om dit in nauwe afstemming te doen met hun opdrachtgevers van het regionaal spoor.

Wij zijn van mening dat het 4^e spoorwegpakket in potentie via de regionale mix grote voordelen kan opleveren in termen van besparing van publieke middelen, verhoging van de klanttevredenheid en versterking van de regionale economie. Een besparing van € 300 mln. per jaar ten aanzien van de publieke investering wordt mogelijk geacht, er ontstaat daarnaast een directe link tussen het economisch beleid en de regionale bereikbaarheid, de reiziger krijgt meer waar voor zijn geld door een betere deur-tot-deur verbinding.

Onze tweede aanbeveling is; dat FMN partijen in nauwe afstemming met hun opdrachtgevers een verdere uitwerking geven aan het 'regionale mix scenario'. Het goede vertrekpunt is hierbij dat de decentrale opdrachtgevers in het kader van hun concessieverlening van decentraal spoorvervoer, beschikken over de prestaties van hun vervoerders als het gaat om reizigersaantallen, baanvak bezetting en reizigerstevredenheid.

Transitie scenario ter voorkoming van een 'big bang'

Zoals in hoofdstuk 2 staat beschreven is het na december 2019 niet meer mogelijk om onderhands een concessie voor het Hoofdrailnet te gunnen. Met ingang van 2023 mogen deze concessies nationaal niet meer worden uitgegeven. Deze bepalingen uit het 4^e spoorwegpakket blijken uit ons onderzoek te leiden tot beelden voor een 'big bang' scenario, dat gaat leiden tot chaos op het Nederlandse spoor en hoge transactiekosten met zich meebrengt, omdat er een nieuwe marktordening ontstaat die niet aansluit op het huidige Nederlandse model.

In ons onderzoek hebben wij gekeken naar mogelijkheden om dit scenario te voorkomen. Allereerst is het zo dat het belangrijk is om te constateren dat op nationaal niveau het mogelijk is door tijdig een beleidsvisie op te stellen om de impact van het 4^e spoorwegpakket langs een beheersbaar transitiepad te laten lopen. Wij denken dat het goed is als Nederland een actieve eigen visie ontwikkelt (zie aanbeveling 1) op de kansen die het 4^e spoorwegpakket wel degelijk biedt voor een effectievere overheidsfinanciering van het spoor in samenhang met het organiseren van een grotere bijdrage van marktpartijen aan het bieden van spoor/OV-diensten. Dit alles in het belang van de reiziger en de belastingbetaler.

Naar onze mening zijn de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen 4^e spoorwegpakket van de Autoriteit Consument en Markt uitstekend bruikbaar in het definiëren van een beheersbaar transitiepad naar de invoering van het 4^e spoorwegpakket. Zij constateren immers dat het 4^e spoorwegpakket uitvoerbaar en handhaafbaar is, onder een aantal voorwaarden. De ACM concludeert in haar rapport van 24 juni jl., "dat het voorstel van de EC kansen biedt om de prijs-kwaliteitverhouding voor treinreizigers te verbeteren. Wel moeten daarvoor de juiste voorwaarden worden geschapen. Zo moet er (nationaal en internationaal) een gelijk speelveld komen waarin vervoerders niet afhankelijk zijn van concurrenten voor diensten als reisinformatie, ticketssystemen, materieel en stations."

Het zou in onze visie verstandig zijn indien deze diensten zo worden gepositioneerd in het kader van de onderhands te gunnen Hoofdrailnet concessie, dat zij non discriminatoir voor alle vervoerders ter beschikking worden gesteld. Zo kunnen alvast, in lijn met het advies van de Autoriteit Consument en Markt, de voordelen van het 4^e spoorwegpakket worden gematerialiseerd door voor de liberalisering cruciale diensten toegankelijk te maken voor alle marktpartijen die diensten op het spoor willen aanbieden. Hetzij straks in open toegang, hetzij door middel van aanbesteding. Ook is het verstandig dat de structuur in relatie tot de infrastructuurbeheerder (op hoofdlijnen) voldoet.

I.c. ProRail is en blijft de onafhankelijke infrastructuurbeheerder met als belangrijke taak om het capaciteitsmanagement onafhankelijk en niet discriminerend uit te voeren op de hoofdspoorwegen inclusief de reizigersstations. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) gaat hierbij de rol van toezicht-houder op het functioneren van de markt vervullen namens de Consument en de Marktpartijen.

Onze derde aanbeveling is daarmee; Een 'big bang' is te voorkomen bij de invoering van het 4^e spoorwegpakket door alvast bij het onderhands gunnen van de Hoofdrailnet concessie, de non-discriminatoire toegang tot spoormaterieel, ticket- en reisinformatiesysteem en diensten op stations te regelen voor alle vervoerders. Tevens is het belangrijk om een geleidelijke opening van de markt te regelen in de Hoofdrailnet concessie, bijvoorbeeld door 'Midterm Reviews' mogelijk te maken en de mogelijkheid te scheppen om regionale lijnen tussentijds aan te besteden. Naast het separaat regelen van de non-discriminatoire toegang is het ook belangrijk dat er tegelijkertijd wordt ingezet op het bewaken van het hiermee te creëren level playing field op het gebied van spoormaterieel, ticket- en reisinformatiesysteem en diensten op stations. Een onderzoek naar de wijze waarop dit zo snel en effectief mogelijk kan worden vormgegeven, zal naar onze mening zo snel mogelijk moeten worden uitgevoerd door het ministerie. Dit alles borgt naar ons oordeel een verantwoorde landing van het 4^e spoorwegpakket.

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

1. Aanleiding en opgave	1
1.1 Aanleiding onderzoek en rapportage	1
1.2 Vraagstelling aan Twynstra Gudde	3
1.3 Onze aanpak	3
1.4 Afbakening van ons onderzoek	6
1.5 Leeswijzer	6
2. Een andere kijk op het 4^e spoorwegpakket	7
2.1 Waarom het 4 ^e spoorwegpakket?	7
2.2 Werking van het 4 ^e spoorwegpakket: 'Markt, tenzij...!'	9
2.2.1 Concurrentie in de markt in combinatie met concurrentie om de markt	10
2.2.2 Markt, tenzij	13
2.2.3 Spoorsector heeft sterke toezichthouder nodig voor de juiste marktordening	16
2.2.4 Infrastructuurbeheerder faciliteert de marktwerking en regisseert het spoorgebruik	18
2.2.5 Marktcondities optimaliseren in de transitieperiode	20
2.3 De vele mogelijkheden van het 4 ^e spoorwegpakket: enkele scenario's	22
2.4 Wat levert het vierde spoorpakket op voor de reiziger, de belastingbetaler en de regio?	26
2.4.1 Wat levert het op voor de reiziger?	27
2.4.2 Wat levert het op voor de belastingbetaler?	31
2.4.3 Wat levert het op voor de regionale economie	33
2.5 Samenvatting kansen: opties open houden!	34
3. Het toekomstbeeld van FMN: een visie op het 4^e spoorwegpakket	37
3.1 Schets van de belangen	37
3.2 Verenigen van de belangen	40
3.3 Toekomstbeeld FMN op basis van het voorkeursscenario	41
3.4 Het transitievraagstuk	44

4. Hoe verder?	47
4.1 Schets van de opgave: kansen zien en opties open houden	47
4.2 Ons advies: gezamenlijk verder	49

Bijlagen

1. Samenvatting FMN Spoorplan
2. Tabel ontwikkeling klantoordeel 2006-2012

1. Aanleiding en opgave

1.1 Aanleiding onderzoek en rapportage

In februari 2011 heeft de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) het Nieuwe Spoorplan¹⁾ gepresenteerd. In dit plan geeft FMN haar visie op het spoor in Nederland weer. Met dit Nieuwe Spoorplan had de FMN de intentie om het debat over de toekomstige vervoerconcessie voor het hoofdrailnet (HRN) beleidsmatig en politiek te beïnvloeden en daarmee aandacht te vragen voor een andere manier van kijken naar de toekomst van het spoor in Nederland. Het Spoorplan omvat een wijziging van het spoor naar drie formules voor elke reiziger, intercity, HSL en regionaal vervoer, welke door het visgraatmodel één geïntegreerd netwerk vormt met het streekvervoer. Door een andere manier van aanbesteding verwacht FMN dat er meer marktwerking ontstaat, waardoor er hogere kwaliteit, service en betere aansluitingen ontstaan, en de kosten voor de overheid omlaag gaan. Een meer gedetailleerde samenvatting van het FMN Spoorplan is terug te vinden in bijlage 1.

Naar aanleiding van het FMN Spoorplan heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) aan dhr. Eric Janse de Jonge gevraagd een analyse²⁾ te doen naar de waarde voor de reizigers, de te verwachten effecten en de positie van decentrale overheden in het FMN Spoorplan. Deze concludeert onder andere dat de deur voor decentralisatie 'niet meteen moet worden dichtgeslagen' omdat uit eerdere ervaringen met decentralisatie van de lijnen blijkt dat dit tot positieve resultaten heeft geleid. Het is voornamelijk de vraag welke ambities regionale overheden hebben met het regionaal spoorvervoer. Voorafgaand aan de invoering van een dergelijk plan geeft dhr. Janse de Jonge aan dat er een aantal hindernissen weg te nemen zijn tussen de vervoerders en dat daarna stapsgewijs moet worden gekeken naar een vervolg. Het belangrijkste advies is om op basis van 'Midterm Reviews' verdere decentralisatiemogelijkheden te bekijken.

Het Nieuwe Spoorplan is opgesteld in de context van toen met als dominante factor een onderhandse gunning van de nieuwe vervoerconcessie van het HRN. De context is in de afgelopen jaren echter veranderd. Wij lichten er vier nader toe.

- 1) In de eerste plaats is, naar aanleiding van het rapport van de Commissie Kuiken³⁾, het ministerie van IenM actief bezig met het opstellen van een langetermijnvisie op het spoor in de vorm van een Lange Termijn Spooragenda (LTSA). Het eerste deel is in februari 2013 gepubliceerd⁴⁾. De verdere uitwerking van de LTSA (binnenkort verwacht) gaat invulling geven aan de marktordening, sturing en projecten en programma's. In de LTSA heeft het ministerie van IenM aangegeven dat ProRail en de Nederlandse Spoorwegen (NS) vanuit hun rol en verantwoordelijkheden overleggen over de vraagspecificatie van het ministerie van IenM met onder andere regionale (spoor)vervoerders. In haar brief van 11 september 2013 geeft FMN⁵⁾ aan dat zij erkennen dat zowel ProRail als NS nodig zijn voor het realiseren van de ambitie van de LTSA, maar dat dit net zo goed geldt voor de regionale spelers. Zij zien graag dat het ministerie van IenM de regie neemt over de strategische en operationele vraagstukken rondom de LTSA. Mogelijk met een derde onafhankelijke om deze regierol in te vullen en uit te voeren. Inmiddels is FMN uitgenodigd voor de stuurgroep LTSA.

¹⁾ Het Nieuwe Spoorplan FMN. Een betere ordening van het openbaar vervoer. Februari 2011.

²⁾ Janse de Jonge - Quo Vadis. Toetsing en beoordeling Nieuwe Spoorplan fmN 10 juli 2012.

³⁾ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 707, nr. 9 – Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor.

⁴⁾ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), Lange termijn Spooragenda, Visie, ambities en doelen. Februari 2013.

⁵⁾ Brief d.d. 11 september 2013 FMN gericht aan Ministerie IenM.

- 2) In de tweede plaats heeft de Europese Commissie (EC) op 30 januari 2013 het 4^e spoorwegpakket gepresenteerd⁶⁾. Het 4^e spoorwegpakket schetst een weg naar een geheel nieuwe marktordening voor het personenvervoer per spoor in de lidstaten. Voornamelijk bedoeld om de economische groei in de Europese Unie (EU) te bevorderen, gericht op het wegnemen van de resterende obstakels voor één Europese spoorwegruimte. Door onderstaande maatregelen tracht de Europese Commissie (EC) een toename te realiseren van het aantal reizigerskilometers en financiële voordelen te behalen voor de belastingsbetaler door de markt toegankelijker te maken voor concurrentie.
- Infrastructuurbeheer: het versterken van de positie van de infrastructuurbeheerder als onafhankelijke partij gericht op het faciliteren van de marktontwikkeling.
 - Openstelling van de markt voor binnenlands personenvervoer per spoor: open toegang spoorwagondernemingen én verplichte aanbesteding van openbare dienstcontracten, alsmede het wegnemen van belangrijke toetredingsdrempels waaronder een verbetering van de toegang tot rollend materieel en een gemeenschappelijke ticketing en informatie.
 - Interoperabiliteit en veiligheid: het harmoniseren van regelgeving, de goedkeuring van het op de markt brengen van voertuigen en de veiligheidscertificering.
 - Sociale dimensie: bescherming van het spoorwegpersoneel bij marktwerking.

Hoofdstuk 2 gaat uitgebreid in op de werking van het 4^e spoorwegpakket en onze zienswijze daarop.

Het ministerie van IenM heeft, in het kader van de parlementaire behandeling en de Nederlandse standpuntbepaling in de Europese besluitvorming, opdracht gegeven aan de Rebel group om een quickscan onderzoek te doen naar de mogelijke gevolgen van de invoering van het 4^e spoorwegpakket voor de Nederlandse situatie⁷⁾. De concept conclusies zoals die door FMN zijn voorzien van review commentaar duiden op goede kansen voor Nederland. Met name de effecten van aanbesteden waardoor tegen lagere kosten meer innovatie en kwaliteit kan worden gerealiseerd zijn interessant. Substantiële besparingen worden mogelijk geacht. Een belangrijk aandachtspunt zou de transitie naar een nieuwe marktordening zijn.

- 3) In de derde plaats is de aanhoudend slechte economische situatie in Nederland aan de orde. Dit was reden voor de toenmalige Secretaris Generaal van het ministerie van Economische Zaken, dhr. Buijink, om in zijn nieuwjaarsartikel in het ESB⁸⁾ de aandacht te vragen voor de semi-publieke sector in het algemeen en voor de spoorsector in Nederland in het bijzonder. Om de concurrentiekracht van Nederland te versterken is een forse bijdrage van deze sector nodig. Deze blijft nu achter. Eén van de aanbevelingen van dhr. Buijink is het doorbreken van het sturingsvacuüm door een juiste mix van meer democratische controle en meer marktdruk. In het licht van het 4^e spoorwegpakket een interessante kans en gedachte.
- 4) In de vierde plaats is er het beleidsvoornemen van het ministerie van IenM op de concessie voor het hoofdrailnet opnieuw onderhands te gaan gunnen aan de NS. In het licht van bovenstaande ontwikkelingen komt deze in een nieuw daglicht te staan. De concessie van het HRN dient in het licht van de impactanalyse en in het licht van de transitie naar de nieuwe marktordening zorgvuldig te worden gepositioneerd en te worden ingericht.

⁶⁾ Brussel, 30.1.2013 COM(2013) 25 final, Het vierde spoorwegpakket – voltooiing van de Europese spoorwegruimte ter bevordering van het concurrentievermogen en de groei in Europa.

⁷⁾ Quick Scan impactanalyse van het Vierde Spoorwegpakket – de effecten voor Nederland, concept 1 oktober 2013.

⁸⁾ Chris Buijink. Naar sterke instituties. Jaargang 98 (4651) 11 januari 2013.

Bovengenoemde ontwikkelingen nopen tot het tegen het licht houden van het Nieuwe Spoorplan. Hierbij kan worden ingespeeld op actuele ontwikkelingen, en bovendien kunnen de lessen met betrekking tot de beoordeling en besluitvorming over het Spoorplan worden meegewogen bij de inrichting van het Nieuwe Spoorplan.

1.2 Vraagstelling aan Twynstra Gudde

Naar aanleiding van bovengenoemde ontwikkelingen hebben er in juni tot november 2013 diverse bestuurlijke overleggen plaatsgevonden tussen de opdrachtgevers van het decentraal spoorvervoer, de decentrale overheden (DO's) en de directie van FMN. In deze overleggen zijn de DO's geïnformeerd over de voortgang en actualisering van het Nieuwe Spoorplan van FMN, zowel inhoudelijk als procesmatig, en is er in dialoog gesproken over de beste aanpak voor het bundelen van de belangen vanuit het perspectief van de reiziger en de ontwikkeling en stimulering van de regionale economie. Uitkomst van deze overleggen was de vraag aan FMN om een quickscan analyse te laten maken van het 4^e spoorwegpakket op het decentraal spoorvervoer, gericht op marktordening, marktaansturing aan aanbesteding, mede in relatie tot de onderhandse gunning van het hoofdrailnet.

In het verlengde van de notitie van de recente en verwachte ontwikkelingen in de Spoor/OV-sector die van invloed (kunnen) zijn op de rol van de decentrale overheden is Twynstra Gudde gevraagd een onafhankelijke quickscan uit te voeren naar de betekenis van het 4^e spoorwegpakket voor zowel decentrale overheden als de spoorvervoerders verenigd in FMN, en om het gezamenlijk proces te begeleiden om FMN en de decentrale concessieverlenende overheden tot een gezamenlijke visie te laten komen ter stimulering van deze regionale economische ontwikkeling. De quickscan is gericht op de mogelijkheden van het 4^e spoorwegpakket in relatie tot het FMN Spoorplan en de zeggenschap van de decentrale concessieverlenende overheden in het licht van de gewenste regionale economische ontwikkeling.

Deze vraag is vertaald naar een quickscan analyse naar de kansen van het 4^e spoorwegpakket op het regionaal openbaar vervoer en de kansen en mogelijkheden hiervan ter verbetering van de regionale spoor/OV-bereikbaarheid en daarmee de verbetering van de regionale economie. Het rapport is geschreven in open afstemming met de decentrale overheden, als opdrachtgever van het regionale OV, en dient als een bouwsteen voor FMN en de decentrale overheden om tot een gezamenlijke visie te komen.

1.3 Onze aanpak

Onze aanpak is gebaseerd op twee samenhangende benaderingen die gegeven de vraagstelling aan de orde zijn. In de eerste plaats gaat het om een samenwerkingsproces waarbij FMN samen met de DO's trachten te komen tot een gezamenlijk standpunt en visie op het 4^e spoorwegpakket. Twynstra Gudde heeft in de afgelopen maanden dit samenwerkingsproces begeleid en de genoemde partijen bij elkaar gebracht. De achterliggende benadering daarbij is die van het vinden van een gezamenlijk belang gericht op een waardevolle kans, vormgegeven in een duurzame oplossing.

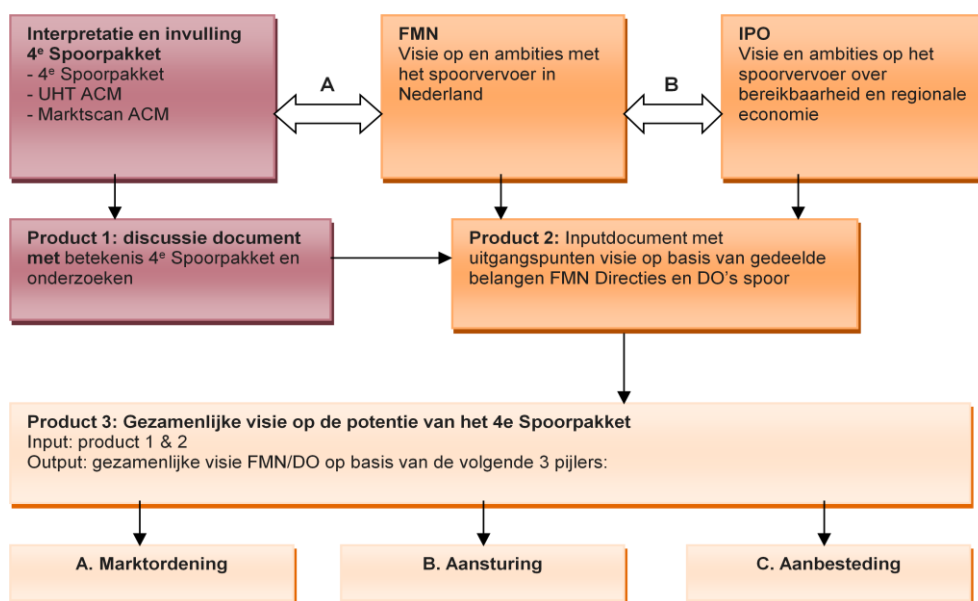
Om hieraan invulling te geven hebben wij gekozen voor een drie sporenbenadering. Deze sporen zijn:

1. Het uitwerken van een interpretatie en invulling van het 4^e spoorwegpakket voor Nederland.
2. Het laten uitwerken door FMN van een visie op en ambitie met het spoorvervoer in Nederland op basis van de interpretatie en invulling van het 4^e spoorwegpakket.
3. Het afstemmen en uitwerken met (IPO) DO's van de gezamenlijke visie en ambitie op het spoorvervoer in relatie tot de regionale bereikbaarheid en economie.

Deze drie sporen zijn op verschillende momenten samengebracht. Vanuit deze twee interacties zijn deelproducten gemaakt en gezamenlijk besproken:

- interactie tussen FMN en Twynstra Gudde gericht op een inhoudelijke invulling vanuit het 4^e Europese spoorwegpakket
- interactie tussen de directies van FMN en bestuurders van de decentrale overheden Spoor onder leiding van Twynstra Gudde gericht op een gezamenlijke visie op het spoor voor de regio.

De aanpak is geschetst in onderstaand figuur.



Figuur 1. Schematische voorstelling aanpak analyse

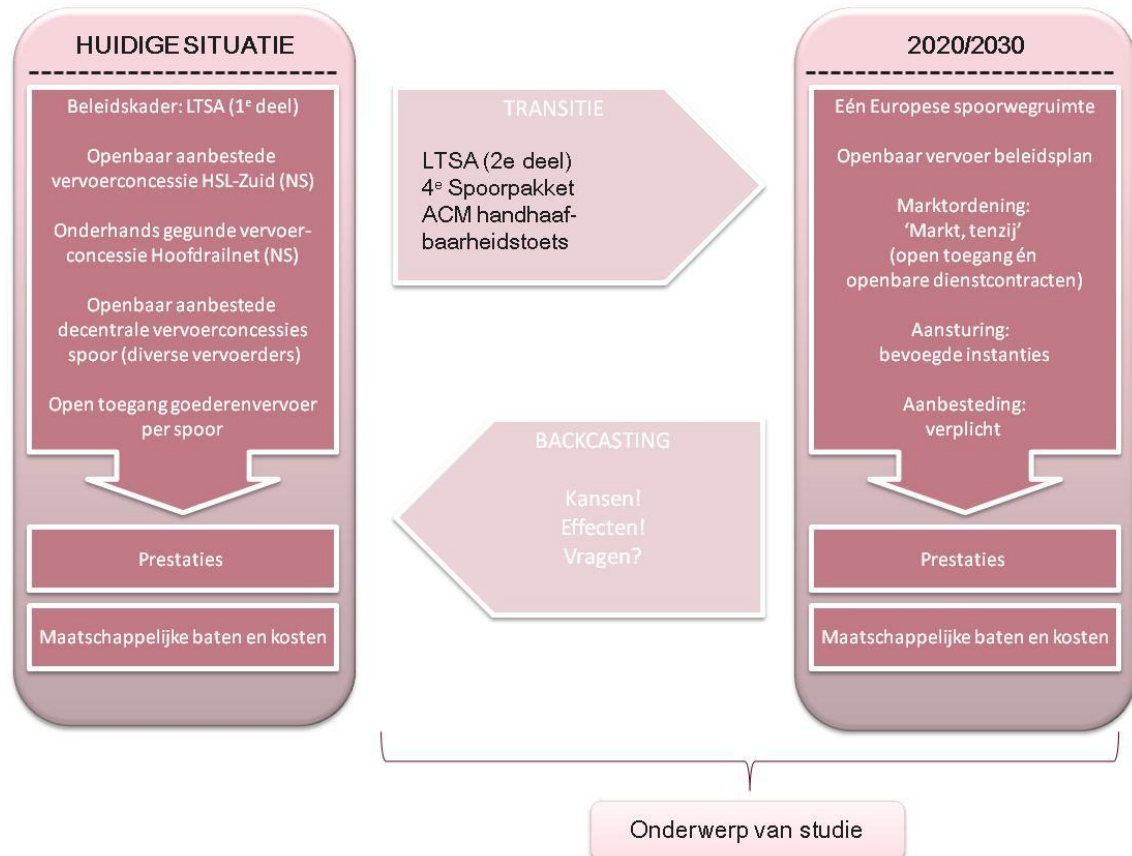
De tweede benadering voor onze aanpak is geweest om vanuit een inhoudelijk kijkglas op het 4^e spoorwegpakket een verkenning te maken van de kansen voor de Nederlandse economie. Dit kijkglas bestaat uit drie componenten te weten:

1. Marktordening: de gehanteerde ontwerpprincipes en procedures in het 4^e spoorwegpakket voor de inrichting van de spoormarkt (met name personenvervoer per spoor).
2. Zeggenschap: de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de inrichting en de uitvoering van het spoorvervoer vanuit het 4^e spoorwegpakket.
3. Aanbesteding: de wijze waarop dit instrument wordt toegepast in het 4^e spoorwegpakket en welke voorwaarden nodig zijn om te komen tot succesvolle aanbesteding.

De overgang van de huidige marktordening, zeggenschap en aanbesteding naar de volgens Europa gewenste marktordening, zeggenschap en aanbesteding is opgenomen in figuur 2.

In de huidige situatie is sprake van een openbaar aanbestede vervoerconcessie voor het vervoer over de HSL en over het regionale spoor. De concessie voor het hoofdrailnet is onderhands gegund. Vanaf 2015 worden de concessies voor de HSL en HRN geïntegreerd. Het goederenvervoer per spoor is sinds 2007 internationaal en nationaal opengesteld.

Europa stelt voor om een andere benadering van de marktordening te kiezen waarbij het instrument open toegang met een andere vorm van aanbesteding verplicht is. De zeggenschap wordt niet expliciet geduid anders dan de 'bevoegde instanties'. Het 4^e spoorwegpakket is het Europese wetgevende instrument om de transitie naar de gewenste marktordening, zeggenschap en aanbesteding te realiseren.



Figuur 2. Kijkglas analyse 4^e spoorwegpakket

Beide verdelingen van marktordening, zeggenschap en aanbesteding leveren bepaalde prestaties tegen maatschappelijke baten en kosten. Europa zal naar verwachting op deze punten significante besparingen en verbeteringen opleveren ten opzichte van de huidige situatie. Europa heeft vanuit haar perspectief hiervoor een impactanalyse laten verrichten⁹). Voor Nederland heeft het ministerie van IenM aandacht besteedt aan de impactanalyse voor de concessie van het HRN¹⁰). De voorliggende rapportage is geschreven vanuit het oogpunt van decentrale overheden en vervoerders.

Onze insteek voor de inhoudelijke analyse is om vanuit de toekomstig geschetste marktordening, zeggenschapsverdeling en aanbestedingen de kansen voor Nederland in het algemeen en die voor de regio's en DO's in het bijzonder te identificeren.

Hierbij bouwen wij voort op het oordeel van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) over de uitvoerbaar- en handhaafbaarheid van het 4e spoorwegpakket. Zij concluderen¹¹): *'De Raad meent dat het voorstel voor open toegang en verplichte aanbesteding van de nationale markt voor passagiersvervoer per spoor kansen biedt voor de huidige Nederlandse spoormarkt.'*

⁹) Impact assessment EU fourth railway package. Brussels 30.01.2013 SWD(2013) 12 final.

¹⁰) Quick Scan impactanalyse van het Vierde Spoorwegpakket – de effecten voor Nederland, 1 oktober 2013.

¹¹) ACM (2013), uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets vierde spoorwegpakket, 19 februari 2013.

In het bijzonder kan open toegang bijdragen aan de doelstellingen van een groter aandeel van het spoor ten opzichte van andere modaliteiten en efficiënter personenvervoer.'

De nadere beschouwing van de kansen doen wij vanuit onze interpretatie van de werking van het 4e spoorwegpakket. Vanuit deze interpretatie geven wij invulling aan de geïdentificeerde kansen door het schetsen van een visie vanuit het gezamenlijke perspectief van FMN-partijen en DO's. Wij richten ons daarbij op het schetsen van effecten (prestaties en maatschappelijke baten en kosten) in termen van klanttevredenheid, besparingen voor de Nederlandse belastingbetaler en mogelijkheden voor de versterking van de regionale economie. Dit vanuit het besef dat een veel breder framework voor evaluatie mogelijk is maar in termen van kansen dit voor deze rapportage en bijbehorend doel afdoende is.

Gegeven de verwachte grote impact op de huidige ordening zal sprake zijn van een relatief lange aanlooptijd naar de nieuwe ordening. Dit levert een transitievraagstuk op. Cruciaal is de wijze waarop deze transitie wordt ingericht. Voor ons is belangrijk dat hierbij sprake is van 'de-risking' ofwel het goed beheersen van geïdentificeerde risico's in de overgang naar de nieuwe ordening. Hierbij is het van belang de mogelijkheden die de ontwikkeling van LTSA en de verlening van de nieuwe vervoerconcessie van het HRN bieden om, vooruitlopend op het 4^e spoorwegpakket, mitigerende maatregelen te nemen.

1.4 Afbakening van ons onderzoek

De output van ons onderzoek is een gezamenlijke visie van FMN en de decentrale overheden op de potentie van het 4^e spoorwegpakket op basis van de drie pijlers marktordening, aansturing en aanbesteding. Hierin worden de uitkomsten van de inhoudelijke analyse en het gezamenlijke visieproces samengevoegd in een document dat wordt gepresenteerd aan de relevante stakeholders in het besluitvormingsproces over het 4^e spoorwegpakket. Het rapport dient als een bouwsteen voor FMN en de decentrale overheden om tot een gezamenlijke visie te komen. Bouwstenen voor deze visie zijn opgenomen in deze rapportage.

Het is zoals boven aangegeven een quickscan analyse ingestoken vanuit een samenwerkingsbenadering, welke zich kenmerkt door een procesaanpak en een inhoudelijke analyse. De inhoudelijke analyse is gebaseerd op de beschikbare rapporten, alsmede dezelfde (openbare) gegevens aan ons ter beschikking gesteld door het ministerie van IenM waar ook de impactanalyse Rebel op gebaseerd is. Voor onze analyse was meer informatie nodig. Wij hebben het ministerie van IenM verzocht deze gegevens te leveren. De gegevens zoals wij gekregen hebben waren beperkt bruikbaar voor de noodzakelijke diepgaande analyse. Dit punt wordt aangehaald in onze analyses en adviezen.

1.5 Leeswijzer

Een belangrijke pijler van onze rapportage is de interpretatie van en de visie op het 4^e spoorwegpakket. In hoofdstuk 2 gaan wij hier uitgebreid op in. Daarin definiëren wij na een analyse de kansen voor FMN en de DO's, alsmede relevante (analyse)vragen.

Vanuit deze kansen beschouwen wij in hoofdstuk 3 de gezamenlijke belangen van FMN en de DO's om daarmee de bouwstenen te benoemen voor de gezamenlijke visie en standpunten. Belangrijk onderdeel in de beschouwing is de transitie of overgang naar de nieuwe marktordening, verdeling van de zeggenschap en wijze van aanbesteden conform het 4^e spoorwegpakket. Onze interpretatie van een goede transitie schetsen wij in hoofdstuk 4.

2. Een andere kijk op het 4^e spoorwegpakket

2.1 Waarom het 4^e spoorwegpakket?

De Europese Commissie heeft op 31 januari 2013 'het 4^e Europese spoorwegpakket voltooiing van de Europese spoorwegruiimte ter bevordering van het concurrentievermogen en de groei in Europa' gepresenteerd. Hierin is de visie van één Europese spoorwegruiimte 'SERA' (Single European Railway Area) zoals aangeduid in het Witboek vervoer van 2011¹²⁾ nader uitgewerkt met de bedoeling de resterende obstakels voor de Europese spoorwegruiimte weg te werken en het spoor een belangrijke bijdrage te laten leveren aan de groei van de EU. Het 4^e spoorwegpakket omvat wetgevingsvoorstellen ter wijziging van¹³⁾:

- richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruiimte (herschikking)
- verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg
- verordening (EG) nr. 881/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau
- richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen
- richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap; en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1192/69 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen.

De EC acht dit pakket nodig om de doelstellingen uit het Witboek te realiseren:

*'Dit kan enkel worden bereikt als er op het spoor **doeltreffende en aantrekkelijke diensten** worden aangeboden, de tekortkomingen in de regelgeving en op de markt worden weggenomen, de **obstakels worden verwijderd die de toegang tot de markt belemmeren** en ingewikkelde administratieve procedures worden afgeschaft; al deze factoren staan de **efficiency en het concurrentievermogen** in de weg.'*

In de huidige situatie ziet de EC dat de overheidsuitgaven sneller groeien dan de reizigerskilometers. Hiermee staat de spoorsector groei in de weg. Het is overigens opvallend dat het 4^e spoorwegpakket refereert aan een vergelijkbare situatie en constatering als de (thans voormalige) SG van het ministerie van Economische Zaken. In zijn nieuwjaarsartikel in het ESB¹⁴⁾ schetst dhr. Buijink de noodzaak om de concurrentiekracht van Nederland verder te versterken en dat ook de semi-publieke sectoren hieraan moeten bijdragen. Hij schrijft: *'de opgave is om de bijdrage van semi-publieke sectoren te vergroten door de kwaliteit te verbeteren, innovatie te bevorderen, beschikbare middelen doelmatiger te besteden en het vertrouwen van burgers in instituties te vergroten.'* In deze context werkt hij de spoorsector in Nederland als voorbeeld uit. De overeenkomsten met de analyses van EC zijn groot en veelzeggend.

¹²⁾ Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem, COM(2011) 144 definitief.

¹³⁾ Brussel, 30.1.2013 COM(2013) 25 final.

¹⁴⁾ ESB (2003), Nieuwjaarsartikel, Naar sterke instituties. Jaargang 98 (4651) 11 januari 2003.

Volgens de EC is een holistische benadering nodig:

'De inefficiency en ontoereikende kwaliteit van een aantal spoorwegdiensten is voornamelijk te wijten aan een gebrek aan concurrentie, de resterende marktverstoringen en gebrekkige structuren. Langdurige en dure procedures, obstakels die de toegang tot de markt voor nieuwe partijen belemmeren en uiteenlopende regels inzake markttoegang in de lidstaten.'

De algemene doelstelling van het 4^e spoorwegpakket is¹⁵⁾ *'de kwaliteit en efficiency van het spoorvervoer verbeteren door de resterende juridische, institutionele en technische belemmeringen weg te werken en de prestaties en het concurrentievermogen van de spoorwegsector te bevorderen om uiteindelijk één Europese spoorwegruimte tot stand te brengen.'*

De EC zet met het 4^e spoorwegpakket in op het wegwerken van de resterende obstakels voor de Europese spoorwegruimte. In onderstaand figuur zijn de belangrijkste maatregelen en instrumenten van het 4^e spoorwegpakket samengevat.



Figuur 3. Samenvatting maatregelen 4^e spoorwegpakket

De meest in het oog springende maatregelen hebben betrekking op de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer. De combinatie van open toegang en het verplicht aanbesteden van openbare dienstcontracten zal een grote impact hebben op de huidige marktordening in Nederland. Cruciaal daarbij is de versterking van de rol van het toezicht welke de EC voor ogen heeft. Dit komt met name tot uiting in het doen van een economische impacttoets in het geval een spoorwegonderneming gebruik wil maken van het recht op open toegang en een bevoegde instantie een openbaar dienstcontract heeft aanbesteed. De bepalingen met betrekking tot de infrastructuurbeheerder zijn in Nederland al grotendeels geëffectueerd. Het 4^e spoorwegpakket maakt wel duidelijk dat een weg terug naar een nationale spoorwegmaatschappij niet meer kan.

Volgens de EC betekent het totale pakket:

- een reductie van 20% in tijd voor een spoorwegonderneming om toegang te krijgen tot de markt,
- dat de kosten voor het verkrijgen van vergunningen met 20% reduceren en mogelijk tot € 500 mln. aan besparingen voor ondernemingen mogelijk zijn
- het spoorwegnet op efficiënte en niet-discriminerende wijze zal kunnen worden gebruikt door spoorwegondernemingen

¹⁵⁾ Brussel, 30.1.2013 COM(2013) 29 final, paragraaf 1.2.

- innovatie en efficiency wordt aangemoedigd door openstelling van binnenlandse markten voor passagiersvervoer per spoor voor nieuwe deelnemers en diensten waardoor er een betere kwaliteit (hogere klanttevredenheid) wordt geleverd en de reiziger meer keuze heeft
- dat op opengestelde markten in potentie tot 2035 **‘40 miljard euro aan financiële voordelen opgeleverd worden voor de burgers en de betrokken bedrijven’** en **‘kan het aantal passagierskilometers tegen die tijd met ongeveer 16 miljard toenemen.’** Door resultaten op aanbestedingen (20 tot 30%) vallen middelen vrij die opnieuw kunnen worden geïnvesteerd in de verbetering van de dienstverlening.

Samengevat is het beeld van het 4^e spoorwegpakket:

4 ^e spoorwegpakket		
Instrumenten: - open toegang (winstgevende lijnen) - verplichte aanbesteding concessies (voor verlieslatende lijnen) - onafhankelijke infrabeheerder (capaciteitsverdeling) - versterking toezicht (economische impact)	Doelen (EU): - innovatie - efficiëntie - betere prijs-kwaliteitverhouding	Effecten (EU) - toename # reizigerskilometers met 16 mrd. - € 40 mrd. financiële voordelen burgers en bedrijven - reductie toegang tot de markt met 20% - 20% lagere vergunningskosten toelating materieel

Figuur 4. Samenvatting maatregelen 4^e spoorwegpakket

2.2 Werking van het 4^e spoorwegpakket: ‘Markt, tenzij...!’

Wat ons opvalt in de recente discussies met diverse betrokkenen over het 4^e spoorwegpakket is de focus op de impact voor de bestaande vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Het gaat dan om de verkaveling en de verplichte aanbesteding, alsmede de consequenties daarvan. Vanuit huidig beleids-perspectief en de verantwoordelijkheid van het ministerie van IenM is dit een begrijpelijke insteek. In deze paragraaf willen wij de volle breedte van het 4^e spoorwegpakket schetsen omdat dat volgens ons meerdere kansen inzichtelijk maakt die relevant zijn voor de discussie over de standpuntbepaling van Nederland in de verdere besluitvormingsdiscussie in Europa over de invulling van het 4^e spoorwegpakket.

Zoals gezegd benaderen wij deze analyse vanuit de marktordening, zeggenschap en aanbesteding. Hiervoor kijken wij vooral naar de inrichting en werking van de marktordening vanuit de insteek dat de structuur in relatie tot de infrastructuurbeheerder (op hoofdlijnen) voldoet. i.c. ProRail is en blijft de onafhankelijke infrastructuurbeheerder met als belangrijke taak om het capaciteitsmanagement onafhankelijk en niet discriminerend uit te voeren op de hoofdspoorwegen inclusief de reizigersstations. Waarbij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) hierbij de rol van toezichthouder gaat vervullen.

Dit betekent dat volgens ons de kern van het 4^e spoorpakket in termen van werking vanuit de perspectieven marktordening, zeggenschap en aanbesteding de volgende is:

1. *In de marktordening is sprake van het bestaan van open toegang én concurrentie om concessies en het toepassen van beide instrumenten in samenhang.*
2. *Het uitgangspunt in de marktordening van het 4^e spoorwegpakket is 'Markt, tenzij'. De overheden (centraal en decentraal) dienen vanuit een visie (openbaar vervoer beleidsplan en openbare dienstverplichtingen) op al het openbaar vervoer bijzonder goed te motiveren waarom zij (zeggenschap is nader te bepalen) interveniëren in die markt voor spoorvervoer door openbare dienstverplichtingen middels een openbaar dienstcontract aan te besteden in de markt.*
3. *Het recht op open toegang vormt de basis van de marktordening, er zijn wel diverse mogelijkheden bij bijsturing of beïnvloeding/beperking van het recht op open toegang en/of concurrentie om concessie maar deze dienen zorgvuldig te worden toegepast waarbij de infrastructuurbeheerder en de toezichthouder een belangrijke rol gaan vervullen.*
4. *De uitgebreidere rol en functie van de infrastructuurbeheerder is belangrijk in het laten slagen van de beoogde marktordening.*
5. *Om de marktwerking te laten slagen dienen diverse relevante condities ingevuld te worden zodat een level playing field kan ontstaan.*

Elk van deze punten lichten wij kort toe waarbij wij ingaan op de werking, het definiëren van de kansen en het duiden van de vragen waarop een nader antwoord dient te komen.

2.2.1 Concurrentie in de markt in combinatie met concurrentie om de markt

De EC is glashelder over het basisprincipe van de marktordening op het spoor. Als het gaat om de openstelling van de markt voor binnenlands personenvervoer per spoor dan is de concurrentie tweeledig¹⁶⁾: **'in de markt** voor diensten waarvoor openstelling mogelijk is en concurrentie **voor de markt** om te waarborgen dat openbare dienstcontracten op transparantie en kostenefficiënte wijze worden gegund'.

Concurrentie in de markt betekent dat een spoorwegonderneming het algemene recht heeft op open toegang en zonder contract/concessie van de overheid capaciteit kunnen aanvragen om diensten aan te bieden. Concurrentie in de markt betekent dat de overheid op basis van integrale en samenhangende visie vertaald in een openbaarvervoer beleidsplan een openbaar dienstcontract (vervoerconcessie) in de markt zet waarbij, middels een openbare aanbesteding, een spoorwegonderneming wordt geselecteerd.

Het recht op open toegang gaat in per 1 januari 2018 en is daarmee effectief per 14 december 2019 voor de dienstregeling 2020. Het tijdsverschil ontstaat doordat het recht op open toegang is verbonden aan procedures en daaraan verbonden doorlooptijd.

De EC streeft er naar om openbare aanbesteding van openbare dienstcontracten met ingang van december 2019 verplicht te stellen. Contracten die onderhands worden gegund nadat het wetgevingspakket is aangenomen, mogen niet langer lopen dan tot 31 december 2022. Dit betekent dat de binnenkort onderhands te verlenen vervoerconcessie HRN deze datum als einddatum zal moeten hebben. Aanvullend stelt de EC dat een openbaar dienstcontract een maximale waarde gemeten in treinkilometers mag hebben. Voor Nederland betekent dit afhankelijk van de nader in te vullen parameters minimaal drie openbare dienstcontracten. Het huidige hoofdrailnet houdt daarmee op te bestaan.

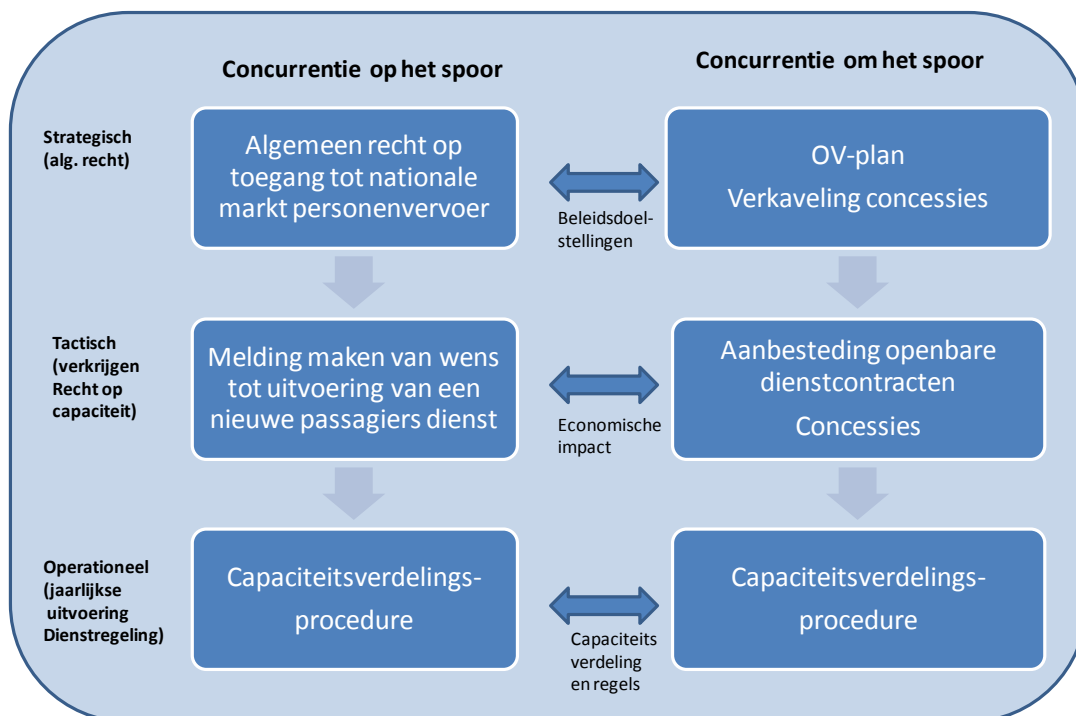
¹⁶⁾ Brussel, 30.1.2013 COM(2013) 25 final, pagina 8.

Deze beide vormen van concurrentie hebben als doel:

'De opening van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor om de concurrentiedruk op de markten voor het binnenlandse spoorvervoer te verhogen met het oog op een groei van het aanbod en een betere kwaliteit van het passagiersvervoer'¹⁷⁾. Daarnaast moet het 4^e spoorwegpakket zorgen voor een beter rendement van de door de overheid in het passagiersvervoer geïnvesteerde middelen'.

De EC voorziet dus een samenhang tussen concurrentie op en om het spoor. Concurrentie op het spoor vormt volgens ons hierbij de basis. Concurrentie om het spoor is een resultante van een zorgvuldig proces van de overheden van beleidsvorming en afweging van instrumentarium waaronder aanbesteding. Er bestaan dus altijd twee parallelle trajecten om als overheid en als spoorwegonderneming invulling te geven aan de ambities om spoorvervoer in een lidstaat te (laten) verrichten. Om hierin als verantwoordelijke overheden een lijn in te bepalen dienen deze parallelle trajecten analytisch te worden doorgeëxerceerd op basis van de volledige en goede informatie. Dan is te bepalen wat de overheid wil en kan bereiken in termen van publiek belang, wat de markt daarin kan bijdragen of welke ongewenste effecten er optreden, en van daaruit wat de overheden aanvullend moeten inkopen middels een openbare aanbesteding om haar openbaar vervoerbeleid te kunnen realiseren. Volgens ons vormt dit een samenwerkingstraject vanuit de rollen en verantwoordelijkheid tussen publieke partijen (diverse overheden) en private partijen (marktpartijen) ondersteunt door de infrastructuurbeheerder en de toezichthouder.

De werking van deze twee parallelle trajecten is afgebeeld in onderstaande figuur.



Figuur 5. Samenvatting maatregelen 4^e spoorwegpakket

¹⁷⁾ Brussel, 30.1.2013 COM(2013) 29 final, paragraaf 1.3.

Volgens ons is er sprake van een wisselwerking in de samenhang tussen open toegang en concessies op drie niveaus. Op *het hoogste niveau* spelen het algemene recht van toegang voor een spoorwegonderneming en het motiveren vanuit een openbaar vervoer beleidsplan de noodzaak om een openbaar dienstcontract in de markt te zetten vanuit een totale beleidsvisie op het openbaar vervoer. Op *tactisch niveau* moet een spoorwegonderneming vanuit het recht op open toegang via een meldingsprocedure zijn interesse kenbaar maken voor 'open toegang' en melden dat zij voornemens is om spoordiensten te gaan aanbieden. Vanuit concurrentie om het spoor kan een spoorwegonderneming meedingen in een openbare aanbestedingsprocedure naar een openbaar dienstcontract. Op tactisch niveau effectueert de spoorwegonderneming het recht op open toegang middels een kaderovereenkomst¹⁸⁾ waarin de spoorwegonderneming afspraken vastlegt die zij maakt met de infrastructuurbeheerder. Op *het operationele niveau* zal de spoorwegonderneming vanuit beide benaderingen capaciteit moeten aanvragen bij de onafhankelijke infrastructuurbeheerder om jaarlijks treinen te kunnen laten rijden ter invulling van het recht op open toegang of voor het nakomen van de aangegane verplichtingen in relatie tot een concessie. Deze afspraken op dit niveau worden vastgelegd in een toegangsovereenkomst¹⁹⁾.

Op elk niveau in de interactie zijn checks and balances ingebouwd om de wisselwerking te controleren en beide rechten te laten functioneren. Op het strategisch niveau dient een bevoegde instantie (nationaal of regionaal) expliciet te toetsen of het gekozen aanbestedingsinstrument het efficiëntste en effectiefste middel is om haar beleidsdoelstellingen te realiseren. Ofwel: een aanbesteding door een overheid is een expliciete en goed gemotiveerde afweging. Op tactisch niveau zal beoordeeld worden of een aanvraag in het kader van open toegang economische impact heeft op reeds verleende openbare dienstcontracten. Is dit het geval, dan zal de aanvraag moeten worden aangepast en de bevoegde instantie heeft de mogelijkheid om het recht op open toegang dan te beperken. Op operationeel niveau kan de bevoegde instantie door middel van verdelingsregels en prioriteitscriteria daarbinnen in het geval van een overbelaste situatie voorrang verlenen aan spoorvervoer op basis van een openbaar dienstcontract. Essentieel in de checks and balances is de rol van de toezichthouder. De EC zegt daar over²⁰⁾:

'Om een goede werking van de markt voor het passagiersvervoer per spoor te verzekeren, is het uitermate belangrijk dat de bevoegde instanties deze criteria inzake openbare dienstverplichtingen en de afbakening van openbare dienstcontracten naleven, omdat de vervoersdiensten op grond van vrije toegang goed moeten worden gecoördineerd met de diensten op grond van openbare dienstcontracten. Om die reden dient de toezichthoudende instantie erop toe te zien dat de procedure transparant is en correct wordt toegepast.'

Dit alles overziende leidt voor ons tot de volgende conclusies in termen van kansen:

- de markt voor personenvervoer per spoor komt tot ontwikkeling via het recht op open toegang én via de verplichte aanbestedingen
- het 4^e spoorwegpakket dwingt bevoegde instanties tot een integrale beschouwing van het openbaar vervoer d.m.v. een visie/beleidsplan. Hier ligt de mogelijkheid om d.m.v. integratie van openbaar vervoer additionele voordelen te realiseren
- naast de openbare aanbestedingen en de verkaveling van de concessie voor het HRN biedt het recht op open toegang veel kansen voor spoorwegonderneming om specifieke niches in de markt te gaan exploiteren en klantgerichte diensten aan te bieden

¹⁸⁾ Zie hiervoor artikel 38 en 42 van de richtlijn 2012/34/EU.

¹⁹⁾ Zie hiervoor artikel 41 van de richtlijn 2012/34/EU.

²⁰⁾ Brussel, 30.1.2013 COM(2013) 28 final, overweging 6.

- de aanbestedingen bieden de door de EU genoemde kansen om besparingen en efficiency te realiseren. Deze kans landt bij de overheden
- de toezichthouder ACM heeft de kans om als regulator te gaan optreden en daarmee de sector en de ontwikkeling er van te beïnvloeden
- de infrastructuurbeheerder gaat een centrale rol spelen in het faciliteren van de markt door het verdelen op transparante wijze van de spoorcapaciteit.

Aandachtspunten en/of vragen zijn:

- vormgeving verschillende checks and balances van het perspectief van een goede marktwerking (wel of geen reële ruimte open laten voor ontwikkeling)
- concrete succesvolle ervaringen in de EU met combinatie concurrentie op en om het spoor en de effecten daarvan op de reiziger, zittende vervoerders en mogelijk andere aspecten
- de wijze van inrichting van de zeggenschap vanuit overheidsoogpunt en de onderlinge samenwerking tussen overheden bij het maken van het strategisch spoorplan
- de te organiseren transparantie in data noodzakelijk voor het zo efficiënt mogelijk inrichten van de spoormarkt.

2.2.2 Markt, tenzij

De benadering van de EC is om te komen tot een Europese spoorwegruimte waarin diverse barrières zijn weggenomen om de markt tot verdere ontwikkeling te laten komen en daarbij een betere en goedkopere dienstverlening. Volgens ons speelt daarbij een belangrijke overweging een prominente rol in het beeld van de marktordening namelijk het adagium: 'Markt, tenzij!'.

Wat ons betreft gaat het hierbij vooral om de motivatie vanuit bevoegd gezag voor het op de markt zetten van openbare dienstcontracten. Het gebruik maken van het recht op toegang is puur vanuit de markt in te vullen. Het is gericht op het toelaten van marktpartijen onder vooraf voor alle partijen vastgestelde gelijke condities. Ook het openbare aanbesteden zal vanuit marktpartijen worden ingevuld. Het gaat ons om de redenering om te komen tot een openbaar dienstcontract. Het is goed om hierbij de procesgang om te komen tot een dergelijk contract op basis van het wetgevingsvoorstel nader te beschouwen en daarbij relevante overwegingen in ogenschouw te nemen. Deze zijn opgenomen in tabel 1.

Tabel 1. Processtappen om tot een aanbesteed openbaar dienstcontract te komen

Proces-stap	Naamgeving	Relevante overwegingen en artikelen
1	Openbaar vervoer beleidsplan	Art. 2 bis: De bevoegde instanties stellen openbaar vervoer beleidsplannen op voor alle vervoerswijzen die voor hun grondgebied relevant zijn en waarvoor zij bevoegd zijn , en zij werken die plannen regelmatig bij. In die plannen worden de doelstellingen van het openbaar vervoer beleid gedefinieerd alsmede, voor alle vervoerswijzen die relevant zijn voor hun grondgebied en waarvoor zij bevoegd zijn, de middelen om die plannen uit te voeren.
2	Vaststellen openbare dienstverplichtingen door bevoegde instantie incl. bepalen compensatie voor netto financieel resultaat	Art. 2 bis: 2. De vaststelling van de openbare dienstverplichtingen en de gunning van openbare dienstcontracten moeten afgestemd zijn op het geldende openbaar vervoer beleidsplan .

		3. De specificaties van de openbare dienstverplichtingen voor openbaar passagiersvervoer en de draagwijdte daarvan worden als volgt vastgesteld: (a) zij worden gedefinieerd overeenkomstig artikel 2, onder e) (b) zij moeten geschikt zijn om de doelstellingen van het openbaar vervoer beleidsplan te verwezenlijken (c) zij gaan niet verder dan wat nodig en evenredig is om de doelstellingen van het openbaar vervoer beleidsplan te verwezenlijken. 4. De specificaties inzake de openbare dienstverplichtingen en de daaraan gekoppelde compensatie van het netto financieel resultaat dienen: (a) ervoor te zorgen dat de doelstellingen van het openbaarvervoerbeleidsplan op de meest kostenefficiënte manier worden verwezenlijkt (b) de financiële duurzaamheid op lange termijn te waarborgen van het aanbod van openbaar vervoersdiensten overeenkomstig de in het openbaar vervoer beleidsplan vastgestelde eisen. Artikel 6: Ongeacht de gunningswijze van een contract dient elke compensatie uit hoofde van een algemene regel of een openbare dienstcontract in overeenstemming te zijn met artikel 4. Alle compensaties uit hoofde van niet overeenkomstig artikel 5, lid 3, gegunde openbare dienstcontracten of uit hoofde van een algemene regel dienen, ongeacht hun vorm, ook in overeenstemming te zijn met de bepalingen in de bijlage.
3	Beoordeling door toezichthoudende instantie	Art. 2 bis (a) het correcte verloop van de in dit artikel uiteengezette beoordeling en procedure wordt gewaarborgd door de toezichthoudende instantie als bedoeld in artikel 55 van Richtlijn 2012/34/EU, die ook op eigen initiatief mag handelen (b) het maximale jaarlijkse volume van een openbare dienstcontract, uitgedrukt in treinkilometers, bedraagt hetzij 10 miljoen treinkilometer, hetzij één derde van het totale volume van het openbaar passagiersvervoer dat in de betrokken lidstaat onder openbare dienstcontracten valt indien dat volume een hogere waarde vertegenwoordigt.
4	Openbare aanbesteding (vanaf 2019)	Art. 5, lid 4: Tenzij het nationaal recht dat verbiedt, kunnen de bevoegde instanties besluiten openbare dienstcontracten onderhands te gunnen: (a) wanneer hun gemiddelde jaarlijkse waarde geraamd wordt op: minder dan 1 000 000 euro of minder dan 5 000 000 euro voor openbare dienstcontracten die openbaar vervoer per spoor omvatten, of (b) wanneer de contracten betrekking hebben op minder dan 300 000 openbaarvervoerkilometers per jaar of minder dan 150 000 kilometers voor openbare dienstcontracten die openbaar vervoer per spoor omvatten. Art. 8, 2^e lid: 2. Onverminderd lid 3 moeten openbare dienstcontracten voor vervoer per spoor, met uitzondering van ander spoorgebonden vervoer zoals metro's en trams vanaf 3 december 2019 overeenkomstig artikel 5, lid 3, worden gegund. Alle openbare dienstcontracten voor ander spoorgebonden vervoer en vervoer via de weg moeten uiterlijk 3 december 2019 zijn gegund overeenkomstig artikel 5, lid 3.

Bovenstaande redeneerlijn die gebaseerd is op het geschetste procesverloop in de aangepaste verordening 1370/2007 beschrijft volgens ons het principe van de 'markt, tenzij'.

De verordening spreekt van openbare dienstverplichtingen die niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen te realiseren en dat ze zorg dragen voor het op de meest kostenefficiënte manier verwezenlijken van die doelstellingen. Tenslotte spreekt de EC in termen van vergoedingen voor openbare dienstverplichtingen in termen van compensaties aan het netto resultaat. Ofwel: een redelijke winst voor de geleverde inspanningen. Eigenlijk stelt de EC voor om de bevoegde instantie het publiek belang van OV te laten bepalen (dit zijn belangen die de politiek zich aantrekt omdat behartiging ervan voor de samenleving als geheel wenselijk is, SER 2010). En om vanuit deze publieke belangen de concrete doelen en taken voor het OV te benoemen. Dit leidt niet tot een keuze voor of de markt of de overheid, maar juist tot een slimme mix waarbij democratische controle en meer marktdruk leiden tot verbetering.

Deze bovenstaande redeneerlijn sluit overigens aan bij de insteek die de voormalig SG van EZ heeft gekozen in zijn nieuwjaarsartikel aangaande de verhoging van de effectieve sturing van de semi-publieke instanties ter bevordering van de economische ontwikkeling. Hij geeft vier vuistregels voor effectieve sturing²¹):

1. Niet de sector maar de politiek vertaalt publieke belangen in concrete taken en doelen.
2. Stel prestaties onafhankelijk vast en publiceer resultaten op begrijpelijke wijze.
3. Heb naast governance ook aandacht voor ordening.
4. Doorbreek het sturingsvacuüm door de juiste mix van democratische controle en meer marktdruk.

Wij constateren dan ook op basis van bovenstaande dat een discussie op zijn plek is over de vraag wat de optimale marktordening zou kunnen zijn voor de spoorsector in Nederland en de regio. Een belangrijk uitgangspunt zou moeten zijn om het maximale uit de markt te halen volgens het principe 'markt, tenzij', waarbij een overheid intervenueert in een markt waar niet vanzelf een aanbod tot stand komt. Ofwel: de overheid zet in op het onderbrengen van goede openbare dienstverplichtingen in openbare dienstcontracten waarbij het uitgangspunt is dat dit een verlieslatende exploitatie is. Middels aanbesteding wordt de marktbijdrage gemaximeerd er vanuit gaande dat dit het meest effectieve middel is dat de overheid heeft om haar doelstellingen te bereiken. Het in principe winstgevend vervoer wordt aan de markt overgelaten. In zijn algemeenheid is dat het langere afstandsspoorvervoer in Nederland. Afroaming van het verdienpotentieel van de winstgevend lijnen kan dan plaats vinden via bijvoorbeeld de gebruiksvergoeding of onderdeel te laten zijn van een concessie waarvoor een vervoerder een 'fee' moet betalen.

Om op basis van dit principe een marktordening te ontwerpen vraagt dit om maximale transparantie van de cijfers in de spoorsector. Het gaat dan om reizigersaantallen, baanvakbelastingen en opbrengsten per lijn. Helaas zijn deze cijfers niet beschikbaar gesteld waardoor een nadere invulling niet mogelijk is. De EC heeft dit overigens wel voorzien in de verordening en heeft bepalingen opgenomen die maximale transparantie moeten bewerkstelligen. Het gaat bijvoorbeeld om overweging 13, die stelt: *'Bepaalde essentiële onderdelen van de geplande aanbestedingsprocedures voor openbare dienstcontracten moeten volledige transparant zijn zodat de markt er beter op in kan spelen'*. Verder zijn de volgende artikelen relevant:

- Artikel 4, Lid 8: *De bevoegde instanties stellen alle relevante belangstellende partijen informatie beschikbaar voor de opstelling van een offerte in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure. Deze informatie met betrekking tot onder meer de vervoersvraag, tarieven, kosten en inkomsten uit de openbaar vervoersdiensten die onder het contract vallen en infrastructuurkenmerken die relevant zijn voor de exploitatie van de vereiste voertuigen of het vereiste rollend materieel, moet hen in staat stellen gefundeerde offertes in te dienen.*

²¹) ESB (2003), Nieuwjaarsartikel, Naar sterke instituties. Jaargang 98 (4651) 11 januari 2003.

- *Artikel 7, Lid 1: Elke bevoegde instantie publiceert jaarlijks een samenvattend verslag over de openbare dienstverplichtingen die onder haar verantwoordelijkheid vallen, de aanvangsdatum en duur van de openbare dienstcontracten, de geselecteerde openbare dienstexploitanten en de compensaties en exclusieve rechten die als vergoeding aan die openbare dienstexploitanten zijn toegekend.*

Anticiperend op de inwerkingtreding van het 4^e spoorwegpakket zou met gebruikmaking van het geschetst instrumentarium deze informatie op tafel moeten komen. Hiermee kan in de transitiefase gewerkt worden aan het mitigeren van de risico's van de overgang naar de situatie van het 4^e spoorwegpakket.

Dit alles overziende leidt volgens ons tot de volgende conclusies in termen van kansen:

- *terughoudendheid met de invulling van de openbare dienstverplichtingen door de overheid is op zijn plaats. Vanuit het principe 'markt, tenzij' zou hieraan invulling gegeven kunnen worden. Ruimte bieden aan de markt om invulling te geven aan de vervoersbehoefte kan een basis vormen waarop de overheden hun vervoer inkopen. Open toegang lijkt goede mogelijkheden te bieden voor internationaal vervoer, het intercitynetwerk en specifieke niches in de markt*
- *winstgevende lijnen of netwerken kunnen aan de markt overgelaten worden, resterende verlieslatende lijnen of netwerken worden (na rationalisatie) ondergebracht in openbare dienstverplichtingen waarbij door synergie en integratie van verschillende openbaar vervoervormen aanvullende voordelen zou kunnen bieden. Ook kan open toegang zittende vervoerders scherp houden.*

Aandachtspunten en/of vragen zijn:

- Het inrichten van een optimale marktordening vraagt om veel informatie. Vanuit een inschatting van de vervoerstromen is een eerste opzet te maken. Er is echter veel additionele informatie nodig om vanuit de uitgangspunten en werking van het 4^e spoorwegpakket de goede invulling te maken. Zo is het nog onduidelijk hoe de verhouding winstgevendheid/verlieslatendheid uitpakt als de totale kosten van het openbaar vervoer per spoor zouden worden meegerekend (bijv. de infrastructuurkosten). Als deze informatie beschikbaar komt dan zou een invulling gegeven kunnen worden aan open toegang en de concessies. Uitgaande van de huidige kostenverdeling zouden de langeafstandsverbindingen buiten de concessieverplichtingen blijven omdat deze winstgevend zijn. Met name op regionaal niveau, zeker als het stads- en streekvervoer wordt meegenomen in een integrale concessie, is sprake van verlieslatendheid en een forse overheidsbijdrage. Juist op dit niveau zou dan de concessieverantwoordelijkheid neergelegd kunnen worden waarbij additionele voordelen door geïntegreerde concessies en aanbestedingsresultaten mogelijkheden bieden in termen van besparingen en/of optimalisatie van het aanbod.
- Ten aanzien van de vervoersstromen beschikken de regionale vervoerders over voldoende kennis om op basis hiervan schetsen te maken voor een netwerk wat beter is afgestemd op de vraag.

2.2.3 Spoorsector heeft sterke toezichthouder nodig voor de juiste marktordening

Zoals in bovenstaande paragrafen al betoogd is het recht op open toegang van belang voor de marktordening. Dat is een substantieel verschil met de huidige situatie. Het vinden van de juiste mix tussen open toegang en openbare dienstcontracten is een delicaat vraagstuk. Onze stelling is dat het recht op open toegang de basis is voor de inrichting van de marktordening. Dit recht zou in het licht van de markt- en dienstontwikkeling voor klanten een kans moeten krijgen.

De EC voorziet in een procedure om de nodige afwegingen te maken voordat het recht geëffectueerd kan worden. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste elementen benoemd.

Tabel 2. Processtappen beoordeling impact open toegang

Stap	Benaming	Relevante artikelen
1	Algemeen recht op toegang	Art. 10, lid 2: Spoorwegondernemingen krijgen onder billijke, niet-discriminerende en transparante voorwaarden het recht op toegang tot de spoorinfrastructuur in alle lidstaten met het oog op de exploitatie van alle soorten passagiersvervoer per spoor. Spoorwegondernemingen mogen in alle stations passagiers laten in- en uitstappen .
2	Tijdige melding voornemen nieuwe passagiersdienst	Art. 38, lid 4: Wanneer een aanvrager voornemens is infrastructuurcapaciteit aan te vragen met het oog op de exploitatie van een nieuwe passagiersdienst, stelt hij de infrastructuurbeheerders en de betrokken toezichthoudende instantie daar uiterlijk 18 maanden voor de aanvang van de dienstregeling waarvoor treinpaden worden aangevraagd van in kennis te stellen .
3	Lidstaten kunnen toegangsrecht beperken	Art. 11, lid 1: De lidstaten kunnen het in artikel 10, lid 2, bedoelde toegangsrecht beperken tot passagiersvervoer tussen een vertrekpunt en een bepaalde bestemming wanneer voor dezelfde route of een alternatieve route één of meer openbare dienstcontracten zijn gesloten en de uitoefening van het toegangsrecht het economisch evenwicht van de betrokken openbare dienstcontract(en) in gevaar zou brengen .
4	Objectieve toetsing economische impact door toezichthouder (ACM)	Art. 11, lid 2: Om te bepalen of het economisch evenwicht van een openbaar dienstcontract in het gedrang komt, wordt door de toezichthoudende instantie(s) als bedoeld in artikel 55 een objectieve economische analyse gemaakt en een besluit genomen op basis van vooraf bepaalde criteria . Art 11, lid 3: Wanneer de toezichthoudende instantie besluit dat het economisch evenwicht van een openbaar dienstcontract door de geplande passagiersvervoersdienst als bedoeld in artikel 38, lid 4, zou worden bedreigd, vermeldt zij mogelijke aanpassingen van de dienst waarmee wordt tegemoet gekomen aan de voorwaarden van artikel 10, lid 2, om vrije toegang te verlenen .

Zowel vanuit het traject van de aanbesteding van openbare dienstcontracten als vanuit de beoordeling van economische impact van open toegang speelt onafhankelijk toezicht een belangrijke rol. Ook het ministerie van IenM onderkent dit in de LTSA²²⁾: *‘Het Rijk wil inzetten op de sterke kanten van het spoor. Het Rijk speelt een rol in de spoormarkt omdat deze positieve effecten niet vanzelf tot stand komen en omdat er door de structuur van de sector monopolisten zijn die misbruik zouden kunnen maken van hun machtspositie.’*

In beide procedures geeft de EC vereisten mee waaraan moet worden voldaan. Het gaat onder andere om betrokkenheid van actoren en transparantie van informatie en processtappen. Cruciaal in het tot zijn recht laten komen van open toegang is de beoordeling van de economische impact. Deze beoordeling dient te worden uitgevoerd onafhankelijk van de spoorwegonderneming en bevoegde instanties voor aanbesteding van de concessie(s). Kernpunten voor deze beoordeling staan vermeld in de overwegingen 18 en 16 van het voorstel²³⁾ die gaan over de inhoud van de toetsing en de rechtszekerheid:

²²⁾ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Lange Termijn Spooragenda, pag. 16.

²³⁾ Brussel, 30.1.2013 COM(2013) 29 final, overwegingen 16 en 18.

*Bij de beoordeling van de mate waarin het economisch evenwicht van een openbaar dienstcontract wordt bedreigd, dienen de toezichthoudende instanties na te gaan welke impact de geplande dienst zal hebben op de bestaande openbare dienstcontracten, **rekening houdend met de impact daarvan op de rendabiliteit van alle diensten die onder een openbaar dienstcontract vallen en met de effecten van de nieuwe dienst op de netto kosten voor de bevoegde instantie die het contract heeft gegund. Die beoordeling dient te gebeuren op basis van een onderzoek van een aantal factoren, zoals de vervoersvraag, de tarieven, de tariefvoorwaarden, de plaats en het aantal stops en de dienstregeling en frequentie van de voorgestelde nieuwe dienst.***

*De beoordelingsprocedure moet alle marktspelers voldoende rechtszekerheid bieden om hun activiteiten te kunnen ontwikkelen. **De procedure moet zo eenvoudig, efficiënt en transparant mogelijk zijn en worden afgestemd op de procedure voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit.***

Vervolgens bepaalt artikel 11 zoals hierboven beschreven dat de beoordeling van de economische impact ingeval van een negatieve impact niet tot een absoluut 'nee' leidt. De toezichthouder kan voorstellen doen ter aanpassing van de dienst zodat de spoorwegonderneming alsnog gebruik kan maken van zijn rechten.

In dit spel waarin grote belangen spelen en waarin de markt op een goede manier tot ontwikkeling moet kunnen komen is een sterke toezichthouder/regulator nodig. Uit vergelijkingen met andere sectoren is gebleken dat deze een belangrijke rol speelt in dit proces.

Dit alles overziende leidt voor ons tot de volgende conclusies in termen van kansen:

- het ontwikkelen van een toetskader voor de economische impact gericht op het maximeren van de marktpotentie in de spoorsector, dat wil zeggen dat in de verhouding tussen open toegang en vervoer vanuit openbare dienstcontracten (aanbesteding van concessies) de onderlinge concurrentie mogelijk gemaakt kan worden
- het benutten van de voordelen van aanbesteding van openbare dienstcontracten
- het maximaal uitnutten van het scherp houden van de concessiehouder, zoals ook gememoreerd door de ACM in haar uitvoerbaar- en handhaafbaarheidstoets²⁴): 'De mogelijkheid van open toegang kan vervoerders met een concessie scherp houden om goed te presteren en toch beschermd te worden door de toets op het economische evenwicht'.

Aandachtspunten en/of vragen zijn:

- om de nadere effecten goed in te kunnen schatten speelt ook hier de vraag hoe de economische impact op basis van inzicht in de financiële gegevens daadwerkelijk in elkaar zit.

2.2.4 Infrastructuurbeheerder faciliteert de marktwerking en regisseert het spoorgebruik

Een belangrijk element in het 4^e spoorwegpakket is de verdere versterking van de positie en de rol van de infrastructuurbeheerder. Het 4^e spoorwegpakket heeft dan ook als specifieke doelstelling²⁵) 'een betere governance van de infrastructuurbeheerder om de gelijke toegang tot de infrastructuur te waarborgen.' Volgens de EC is een onafhankelijke infrastructuurbeheerder die volledig los staat van spoorwegondernemingen de enige juiste positionering om de rol volledig te kunnen invullen en de markt te ondersteunen. De EC streeft dan ook een institutionele scheiding tussen vervoer en infrastructuurbeheer na. Voor Nederland betekent dit geen grote wijziging. De infrastructuurbeheerder ProRail is al volledig institutioneel gescheiden.

²⁴) ACM (2013), uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets vierde spoorwegpakket, 19 februari 2013.

²⁵) Brussel, 30.1.2013 COM(2013) 29 final, paragraaf 1.3.

Op onderdelen is er nog wel aandacht nodig voor de invulling van de rol. Met name als het gaat om de uitvoering van capaciteit verdelingstaken (die nog deels door de vervoerders gedaan worden) en ten aanzien van de toegang tot dienstvoorzieningen op stations (waar NS als eigenaar een belangrijke rol ten aanzien van toegang speelt) die vervoerders nodig hebben om hun operatie te kunnen uitvoeren. Ook de ACM heeft hier in haar uitvoeringstoets op gewezen.

Om de werking van het 4^e spoorwegpakket goed te begrijpen is het belangrijk nader in te zoomen op de rol die de infrastructuurbeheer moet gaan vervullen. De EC verduidelijkt de definitie van de infrastructuurbeheerder. Dit moet waarborgen dat *een infrastructuurbeheerder alle voor het beheer van de infrastructuur relevante functies zelf uitvoert om ervoor te zorgen dat die taken op een coherente manier worden vervuld*. Vanuit deze definitie zijn diverse kansen definieerbaar voor het beter laten functioneren van de markt. De definitie van infrastructuurbeheerder luidt²⁶): *“infrastructuurbeheerder: een instantie of onderneming die belast is met de ontwikkeling, de exploitatie en het onderhoud van spoorweginfrastructuur op een netwerk; de ontwikkeling omvat de netwerkplanning, de financiële en investeringsplanning alsmede de bouw en verbetering van infrastructuur; de exploitatie van de infrastructuur omvat alle aspecten van de procedure voor de toewijzing van treinpaden, met inbegrip van de vaststelling en beoordeling van de beschikbaarheid en de toewijzing van individuele paden, verkeersbeheer en de inning van gebruiksheffingen, met inbegrip van de vaststelling en inning van die heffingen; onderhoud omvat de vernieuwing van infrastructuur en andere activiteiten voor het beheer van de activa”*.

Vanuit de bovenbenoemde kansen voor het laten functioneren van de markt is het belangrijk dat de infrastructuurbeheerder haar hierboven gedefinieerde rol goed kan en gaat vervullen vanuit onafhankelijkheid gericht op de beleidsdoelstellingen (uitvoeringsorganisatie). Naast de ‘klassieke taken’ van het onderhoud en de aanleg van infrastructuur gaat het volgens ons dan met name om:

- *De ontwikkeling van het netwerk of het gezamenlijk vastgestelde vervoerplan (faciliteren van de marktwerking):*

In een goed werkende markt is het belangrijk dat de infrastructuurbeheerder een anticiperende rol speelt ten aanzien van de ontwikkeling van het netwerk. Zij schat in hoe de markt zich ontwikkelt en vertaalt dit door naar een netwerkvisie. Op basis hiervan plant zij de bouw en verbetering van de infrastructuur. Vanuit deze rol zoekt zij volgens ons naar mogelijkheden voor betere benutting en vooral decomplicering en robuuster maken van het netwerk en de optimalisering van het gebruik ervan in alle omstandigheden mede gericht op de vastgestelde doelstellingen in de verschillende openbaar vervoerbeleidsplannen.

- *De exploitatie van de infrastructuur (regisseren van het spoorgebruik):*

Vasthouden aan het gezamenlijk vastgestelde vervoerplan en voorkomen dat door overbelasting of open access het vastgestelde plan verstoord wordt. Tevens voorkomen dat overaanbod geboden wordt en de rendabiliteit voor de opdrachtgever in gevaar komt. Het gaat hier vooral om borging van een optimale toegang voor vervoerders tot de infrastructuur (en de stations). Juist in een markt met meerdere vervoerders en een grotere diversiteit aan wensen is een daadkrachtige en creatieve capaciteitsverdelers nodig. Het maximaal faciliteren van de wensen van vervoerders is een belangrijk uitgangspunt. Ook zou de infrastructuurbeheer aanwijzingen moet kunnen geven als het gaat om uitvoering en logistieke uitwerking van de dienstregeling vanuit het oogpunt van maximale benutting, decompliceren van het en verhogen van de efficiency van het netwerkgebruik.

²⁶) Brussel, 30.1.2013 COM(2013) 29 final, artikel 1, (a).

Dit alles overziende leidt voor ons tot de volgende conclusies in termen van kansen:

- *de infrastructuurbeheer overziet als geen ander de mogelijkheden voor verdere benutting en de compliceren van het spoornetwerk. Hiermee is de infrastructuurbeheerder faciliterend voor de marktwerking en regisseert zij het gebruik van het netwerk*
- *de infrastructuurbeheer dient vanuit hier maximaal gebruik te maken van het ter beschikking staande instrumentarium, ook dient de infrastructuurbeheer via de wetgeving (capaciteitsverdeling) en de beheerconcessie in die rol en taken te worden ondersteund door het ministerie van IenM.*

Aandachtspunten en/of vragen zijn:

- ook hier is de vraag relevant of de infrastructuurbeheerder de beschikking krijgt over de relevante informatie om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan de hierboven beschreven taken en kansen op dat gebied.

2.2.5 Marktcondities optimaliseren in de transitieperiode

Naast de primaire marktordeninginstrumenten zijn er diverse andere condities, of zoals de ACM zegt: *'Echter, een geliberaliseerde spoormarkt werkt alleen als er een Europees gelijk speelveld is waarbij gelijke kansen voor alle spelers zijn in de markt relevant die nodig zijn om het 4^e spoorpakket te kunnen doen laten slagen.'* Het gaat om het creëren van een level playing field. De EC noemt zelf drie condities die nader georganiseerd moeten worden. Het gaat om:

- Gemeenschappelijk informatiesysteem en ticketing:
De EC wijst op de noodzaak om vervoerdiensten voor passagiers aantrekkelijker te maken door gemeenschappelijke systemen te realiseren voor de verkoop van (doorgaande) tickets (meerdere vervoerders) en informatieverstrekking (reisinformatie)
- De markt voor rollend materieel verbeteren:
De toegang tot de markt van materieel is ingewikkeld en duur. De EC vraagt de lidstaten om maatregelen te treffen om de toegang te verbeteren door zelf materieel aan te schaffen, financiële garanties af te geven of door overname van materieel te verplichten
- Bescherming personeel van exploitanten:
Bij het toenemen van marktwerking wordt meer flexibiliteit van het personeel gevraagd. Dit om hun positie bij overgang van concessies te kunnen beschermen.

Als onderdeel van de politieke besluitvorming in de Tweede Kamer heeft de ACM twee uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen uitgevoerd²⁷⁾ ²⁸⁾. In zijn algemeenheid komt de ACM tot een oordeel dat het pakket goed uitvoerbaar is. In het bijzonder vraagt het aandacht voor enkele condities (essentiële randvoorwaarden) om een succesvolle spoormarkt mogelijk te maken. *Naast de door de EC al aangehaalde gemeenschappelijk informatiesysteem en ticketing en de markt voor rollend materieel verbeteren vraagt de ACM aandacht voor stations.*

De mate waarin door Nederland ten aanzien van bovenstaande punten invulling is gegeven is verschillend. Wij beschouwen ze kort.

Het personeel geniet in Nederland reeds bescherming. Artikel 40 van de Wet personenvervoer biedt deze bescherming. Deze bescherming is alleen in het geval van overgang van concessie van de ene naar de andere vervoerder. De gewone ondernemersrisico's die verbonden zijn aan het vervoeren op basis van het recht op open toegang vallen hier niet onder.

²⁷⁾ ACM (2013), Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheidstoets op het vierde spoorwegpakket, 19 februari 2013.

²⁸⁾ ACM (2013), Vervolg uitvoerbaarheid en handhaafbaarheidstoets op het vierde spoorwegpakket, 23 april 2013.

De markt voor spooarmaterieel is ingewikkelder. Nederland heeft in de basis gekozen voor de verplichting van overname van het materieel. Dit is vastgelegd in artikel 43a en 43b van de Wet personenvervoer. Ook is in de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet voorzien in een overname van het materieel mocht deze overgaan naar een nieuwe vervoerder. Op basis van een redelijke regeling²⁹⁾ worden hier nadere afspraken over gemaakt (artikel 30 Vervoerconcessie HRN). In de praktijk is de situatie weerbarstiger. De ACM zegt dat het haar ervaring is dat voorzorgsmaatregelen hard nodig zijn om bij de start van de liberalisering gesteld te staan voor de vraag naar materieel. De ACM noemt meerdere barrières voor de markt van rollend materieel. De ACM stelt: *‘De kern van het probleem is dat er onvoldoende markt voor tweedehands materieel is. Dit komt vooral door technische barrières. De investeringsbeslissing van vervoerders is daardoor niet optimaal. De investering in materieel moet in kortere tijd terugverdiend worden, tijdens de concessieperiode, terwijl het materieel daarna nog inzetbaar is. Hierdoor wordt het vervoer duurder. Het slechten van technische barrières heeft dan ook prioriteit.’* De ACM vindt het 4^e spoorwegpakket nog onvoldoende om dit probleem op te lossen. De ACM beveelt aan tijdig (gezamenlijk Europees) onderzoek te starten naar de ideale oplossing. De tijd tussen bestellen en aflevering van spoorwegmaterieel is ruim 2 jaar. In een implementatieperiode voor een nieuwe concessie zal hier rekening mee gehouden moeten worden.

Bij het ontwerpen van een nieuwe opzet behoort ook een materieelplanning. ACM geeft aan dat er een materieelpool moet komen, waaruit alle operators kunnen leasen. Het zou een enorme kapitaalvernietiging zijn als goede treinen niet meer ingezet zouden worden als gevolg van de invoering van het 4^e spoorwegpakket. De Wet personenvervoer 2000 voorziet in artikel 43 in de mogelijkheid om materieel bij een opvolgende concessie over te dragen aan de volgende concessiehouder. Een groot deel van het materieel van NS is eigendom van NS Financial Services. Vanuit deze leasemaatschappij kunnen treinen geleased worden aan alle vervoerders. Er zijn wereldwijd vele leasemaatschappijen die spoorwegmaterieel aanbieden. Voor vrijwel alle regionale treinen zijn in het kader van artikel 43 herinzet garanties geregeld.

Voor ticketing en informatie geldt dat deze onder de categorie *‘aan de spoorwegondernemingen te velen diensten’*, zoals omschreven in de richtlijn 2012/34/EU, vallen. De bevoegde instanties moeten worden voorzien van de juiste informatie over gebruik van het OV, in relatie tot de door hen verleende publieke bijdrage aan de vervoersdienst. Het grootste belang is dat het de reiziger eenduidig en zonder onnodige barrières met betrekking tot verkrijgbaarheid, complexiteit van het systeem, en onnodige kostenstructuren door het OV loodst. Op dit moment is de OV-chipkaart die als ticketing eind 2010 overal in Nederland is ingevoerd nog niet op deze wijze operationeel. Op dit moment lopen nog onderzoeken naar enkelvoudig in- en uitchecken, en ook is er nog geen sprake van een Nationaal Tariefsysteem. Wel is al een begin gemaakt met het omvormen van TLS door het meer onafhankelijk van NS te positioneren.

Met het 4^e spoorwegpakket in overweging, zal het omvormen van TLS, als een transparantie financiële dienstverlener in de Spoor/OV markt in dit licht verder moeten worden vormgegeven. Momenteel voert de ACM nadert onderzoek uit naar deze type diensten. Ten tijde van deze rapportage konden wij helaas nog niet beschikken over de conclusies. In de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheidtoets door de ACM over het 4^e spoorwegpakket heeft de ACM voor zowel ticketing en informatie als stations geadviseerd om vanuit het oogpunt van transparantie en handhaafbaarheid inzicht te verschaffen in de voorwaarden middels een prospectus.

²⁹⁾ De minister en NS hebben een redelijke regeling getroffen voor de aan deze concessie gerelateerde productiemiddelen. Deze regeling is vastgelegd in een brief van de minister d.d. 9 februari 2007, kenmerk DGP/SPO/U.06.01721.

Voor ticketing en informatie herhaalt de ACM haar advies om het beheer ervan neer te leggen bij een organisatie onafhankelijk van spoorwegonderneming. Er dient hierbij wel rekening gehouden te worden met de tariefvrijheid van vervoerders zoals is geregeld in de WP2000.

Voor stations geldt een soortgelijke situatie als met betrekking tot ticketing en informatie. Spoorwegondernemingen zijn hier, naast de toegang tot de perrons welke ProRail verzorgt, afhankelijk van de dienstverlening door NS. Ook dit punt neemt de ACM mee in haar onderzoek naar de diensten van NS. Ook voor stations adviseert de ACM om vanuit het oogpunt van transparantie en handhaafbaarheid inzicht te verschaffen in de voorwaarden middels een prospectus.

Naar ons oordeel zijn bovengenoemde condities essentieel om te komen tot een goede functionerende spoormarkt. Dit zijn echter punten die redelijk los staan van de uiteindelijke marktordening en zeggenschap en de wijze waarop deze ingevuld moeten worden. Het zijn dan ook punten die direct opgepakt kunnen worden om daarmee de eerste stappen in de richting van gewenste marktordening en zeggenschap te kunnen zetten.

Dit alles overziende leidt voor ons tot de volgende conclusies in termen van kansen:

- *het invullen van de juiste voorwaarden voor het functioneren van de markt van straks zoals materieel, stations, ticketing en informatie kan per direct redelijk onafhankelijk van de uiteindelijke marktordening en zeggenschap worden opgepakt en uitgewerkt. Hiermee kan een eerste betekenisvolle stap in de transitie gemaakt worden. De voordelen er van hebben nu ook direct betekenis in de huidige marktordening*
- *het praktisch invullen van de materiële paragraaf is feitelijk direct aan de orde. De benodigde vervangingsinvesteringen in stoptreinmaterieel is een beslissing die invloed heeft in de marktordening van na 2020. Een gezamenlijke beslissing vanuit het perspectief van de gewenste marktordening en overname van het materieel zou dan ook de voorkeur hebben.*

Aandachtspunten en/of vragen zijn:

- de invulling van de materieelopgave is nog grotendeels een nationale opgave. Het gaat nog jaren duren voordat er sprake is van een Europese markt. De ontwikkelingen ten aanzien van interoperabiliteit gaan langzaam waardoor materieel uit het buitenland voorlopig maar beperkt bruikbaar is. Dit komt door de vele verschillen in beveiliging, instaphoogte en netspanning onder andere.

2.3 De vele mogelijkheden van het 4^e spoorwegpakket: enkele scenario's

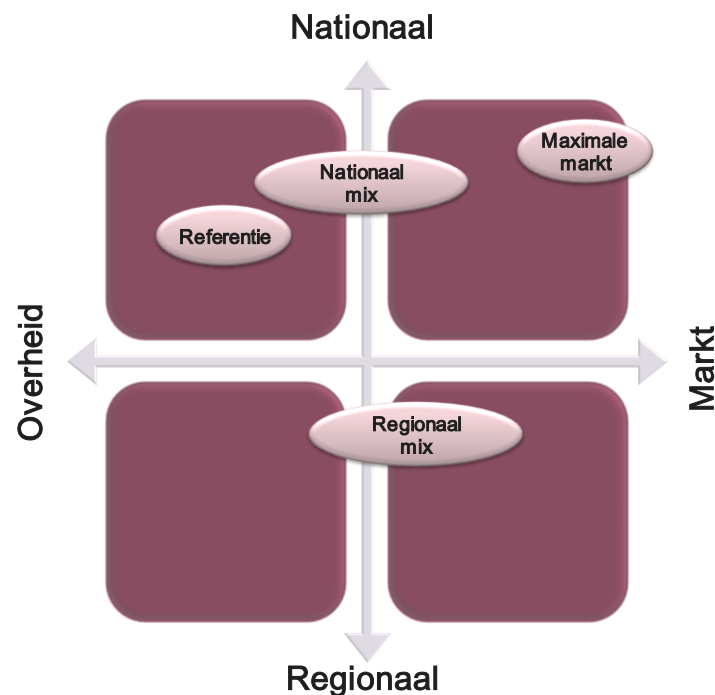
Het 4^e spoorwegpakket biedt volgens ons een breed pallet van mogelijkheden en daaraan verbonden kansen om de spoormarkt te ordenen en daarbinnen afspraken te maken over de verdeling van de verantwoordelijkheden in termen van zeggenschap en aanbesteden. Het is belangrijk om deze verschillende mogelijkheden inzichtelijk te maken om daarmee de kansen voor Nederland scherp in beeld te krijgen en om scherp te krijgen waar de FMN partijen en de DO's elkaar kunnen vinden in het tegemoetkomen in hun gezamenlijke belangen.

Een benadering via scenario's is gegeven de fundamentele elementen in het 4^e spoorpakket een geëigend middel. In deze benadering positioneren wij ook de verschillende varianten zoals deze in de impactanalyse van het ministerie van IenM zijn meegenomen. Wat ons betreft zijn ordenende principes (sleutelonzekerheden) voor deze scenario's de volgende:

- de mate waarin de overheid een sturende rol heeft in de ordening van de spoorsector

- de mate waarin de zeggenschap op nationaal niveau (één overheid) wordt geregeld (in theorie is een Europees schaalniveau denkbaar, maar wij zien geen reële mogelijkheden voor een Europese vervoerconcessie) of op regionaal niveau (waarbij meerdere decentrale overheden een verantwoordelijkheid krijgen).

Op basis van deze twee onzekerheden kunnen diverse scenario's worden onderscheiden. Naar onze mening zijn de onderstaande scenario's, gebaseerd op de toegelichte werking van het 4^e spoorwegpakket relevant.



Figuur 6. Mogelijke scenario's op basis van 4e spoorwegpakket

Wij onderscheiden de volgende scenario's:

Tabel 3. Vier te onderscheiden scenario's nader omschreven

Scenario	Omschrijving
Referentie	Beperkte toegang met 1 onderhands nationaal gegund contract voor het hoofd-railnet (HRN) en verschillende openbaar aanbestede vervoersconcessies voor bepaalde regionale lijnen.
Nationaal mix	Nationaal verkavelde concessies (inclusief huidige gedecentraliseerde lijnen) voor spoorvervoer aanbesteedt door de nationale overheid. Op regionaal niveau aanvulling mogelijk door open toegang.
Regionaal mix	Integrale en multimodale regionale concessies aanbesteedt door regionale overheden als basis, nationaal langeafstandsvervoer (winstgevend) is open toegang (vrije markt). Nationale overheid verleent geen concessies maar is belangrijk als kadersteller en organisator van het level playing field.
Maximale markt	Volledig open/brede toegang voor nationaal en regionaal railnet, waarbij geen aanvullende openbare dienstcontracten door de overheid worden afgesloten met spoorwegondernemingen.

Deze basisscenario's laten de mogelijkheden van het 4^e spoorwegpakket in de volle breedte zien. De rol van de overheid, zowel nationaal en regionaal, varieert. De wijze waarop deze rol wordt ingevuld geeft richting aan de invulling van de zeggenschap.

In het maximale marktscenario is er (als extreme denkoefening) geen overheid (zowel nationaal als regionaal) aanwezig die vervoer inkoopt. Voor de realisatie van haar beleidsdoelstellingen vertrouwt zij op de markt of op andere beleidsinstrumenten. Dit scenario rekt ook de gedachtewereld van de vervoerders (waaronder de FMN-partijen) enorm op. Men is de vraag gesteld welk aanbod van het OV zij zouden realiseren als er geen overheid aanwezig is die financiert? Ofwel: met welk OV-aanbod kan een commerciële vervoersonderneming een redelijke 'boterham verdienen' en welke gaten gaan er dan vallen?

Feitelijk rijdt NS momenteel een vervoerconcessie waarvoor geen additionele overheidsbijdrage nodig is. In theorie zou eenzelfde aanbod tot stand kunnen komen. In de praktijk is dit nog maar de vraag gezien het nu nog ontbreken van op publiek belang gerichte sturende afspraken met een vervoerder.

Het nationale mixscenario gaat uit van een centrale overheid die de verkaveling van de concessies voor het spoorvervoer bepaalt en de aanbesteding regelt. Diverse verkavelingsopties zijn mogelijk waarbij onderscheid gemaakt kan worden naar:

- het spoornetwerk verdelen in geografische regio's
- het spoornetwerk verdelen naar corridors waarbij IC's en stoptreinen op een corridor in een kavel worden ondergebracht
- het spoornetwerk verdelen waarbij producten (IC's, stoptreinen) in combinatie met een logische geografische indeling tot verschillende kavels zijn samengebracht.

Deze opties zijn beschouwd in de impactanalyse van het ministerie van IenM. In het nationale mixscenario ligt de verantwoordelijkheid bij de nationale overheid. Dit betekent automatisch geen integrale en multimodale concessies daar de regionale overheden middels de WP2000 de bevoegde instanties zijn.

Het regionaal mixscenario is een scenario waarbij het openbaar vervoer vanaf de regio wordt gemotiveerd, ingevuld en in de markt gezet (aanbesteding). De zeggenschap voor concessieverlening vanuit de betekenis van het 4^e spoorwegpakket wordt neergelegd bij de DO's. Omdat zij ook al de verantwoordelijkheid hebben voor openbaar vervoer in termen van bus, tram en metro kunnen zij integrale en multimodale concessies in de markt zetten. Dit biedt mogelijkheden voor vergaande integratie en synergie en daaraan verbonden voordelen. Deze vormen van openbaar vervoer vragen in principe om een substantiële overheidsbijdrage (verlieslatend). Interregionaal, nationaal en interregionaal openbaar vervoer per trein zijn mogelijk winstgevend en worden daarom vrij gelaten (open toegang). De nationale overheid heeft in dit scenario geen tot een beperkte rol.

In samenwerking met FMN is gewerkt aan het nader invulling geven aan dit scenario. De insteek hierbij is om vanuit de vervoervraag en de opbrengsten van deze vervoervraag te redeneren en op basis daarvan de marktordening in te vullen. Aangezien de invulling van dit scenario verder gaat dan het huidige lijnennet van de FMN vervoerders is sprake van een informatieachterstand met name waar het de gegevens over het lijngebruik, baanvakbezetting en opbrengsten betreft van de lijnen in het hoofd-railnet. Ondanks ons verzoek om informatie hiervoor hebben wij hier niet de beschikking over gekregen. Om invulling te geven aan deze ordening zal dit uiteindelijk wel moeten gebeuren.

Op basis van expert judgement is door FMN in samenwerking met de Zwitserse adviseur Paul Blumenthal Consulting een tweetal modellen uitgewerkt van het regionaal mixscenario waarbij verschillend is gekeken naar de regio's en de verbindingen tussen de regio's.

Binnen de regio's is er aandacht voor de Randstad. Hier is rekening gehouden met de benaderingen van de gemeente Amsterdam (Plan wethouder E. Wiebes) en van het OV-Bureau (Randstad). De varianten zijn het Delta, Nieuwe Spoorplan en het HUB-model.

DELTA-model

Het regionale netwerk is de basis bij het delta-model. De IC's vanuit de regio naar de Randstad worden vrijgelaten (open toegang) of kunnen onderdeel zijn van regionale concessies. De Randstad is onderverdeeld in 2 samenhangende regio's. Hierdoor ontstaan zes concessies in Nederland met meerdere mogelijkheden voor het verbinden van die regio's door middel van treindiensten op basis van open toegang.

NIEUWE SPOORPLAN-model

De in het Nieuwe Spoorplan opgenomen verdeling voldoet mogelijk niet aan de eisen ten aanzien van gebiedsomvang zoals beschreven in het 4^e spoorwegpakket. Deze bestaat uit acht concessies waarbij de kans bestaat dat het intercitynet (inclusief HSL) te groot is. Daarom stelt FMN een variant voor op het Nieuwe Spoorplan die voorziet in een splitsing van het net in de randstad tussen intercity en regionaal stedelijk vervoer wat deels in een S-Bahn rond de grote steden opgenomen kan worden.

HUB-model

Het net bestaat uit een aantal belangrijke knooppunten in en buiten de Randstad, de zogenaamde Hubs. Hier sluiten verschillende categorieën treinen naadloos op elkaar en het overige openbaar vervoer aan. Nederland telt meerdere (mogelijk zes) Hubs. De Hubs kennen klokvast patroontijden. Naast de Hubs ontstaan velen knopen variërend van een regionale knoop waar de IC aan takt op andere treinen en bussen tot een klein knooppunt waar een regionale trein en een buslijn elkaar treffen. Bepalend voor het systeem is dat alle knopen passen om zo de optimale deur-tot-deur reis die als rode draad door de LTSA loopt waar te kunnen maken. Het HUB-model is opgebouwd volgens het Zwitserse Bahn 2000-model. De verkaveling van het HUB-model is relatief eenvoudig te verdelen in concessies.

Tabel 4. Voor- en nadelen van het Delta- en HUB-model volgens FMN-partijen

Model	Voordelen	Nadelen
Delta	Geïntegreerde regionale netwerken, aangevuld met IC-verbindingen van regio naar Randstad. In de regio ontstaan geïntegreerde OV-netwerken onder zeggenschap van de regionale overheid.	Gecomplliceerde IC-exploitatie in de Randstad omdat meerdere vervoerders op deels parallelle Intercity-trajecten rijden.
Nieuwe Spoorplan	Heldere verdeling in producten, te weten HSL, IC en (Regio)Sprinter, geïntegreerd net in de regio, onder zeggenschap van de regionale overheid. Migratie mogelijk.	Nog geen concrete voorstellen voor de Randstad. Geen gelijke omvang van de concessie.
Hub	Geïntegreerd systeem voor heel Nederland, gebaseerd op deur-tot-deur reis, gebaseerd op samenwerking door alle concessiehouders, vervoerders (trein, tram, metro en bus) op basis van open toegang en/of openbare dienstcontracten.	Noodzakelijke afstemming tussen alle vervoerders, onder regie van de overheid. Samenwerking moet uitgangspunt zijn in alle concessies. Transfers tussen regio en Randstad nemen toe.

Er ontstaat een Robuust Netwerk met een hoge benutting tussen en van Hubs. Winstgevende concessies zijn mogelijk.

De hoofdboodschap van bovenstaande invulling van het scenario is dat er vele mogelijkheden zijn om invulling te geven aan de verplichtingen vanuit het 4^e spoorpakket. Deze mogelijkheden liggen in:

- marktordening: slimme mix van open toegang en door de overheid gemotiveerde vervoerconcessies met meer of minder mogelijkheden om vanuit de markt niche te kunnen exploiteren en zittende vervoerders scherp te houden
- zeggenschap: slimme mix van de zeggenschap ten aanzien van openbaar vervoer met meer of minder mogelijkheden tot integratie van openbaar vervoer en daarmee synergievoordelen
- aanbesteden: vanuit een integrale OV-visie bepalen van de inzet van het instrument aanbesteden en daar de juiste condities voor creëren. Door samenwerking van het ministerie van IenM, decentrale overheden, ProRail en alle vervoerders een goed functionerend openbaar vervoernetwerk voor Nederland maken.

De wijze waarop bovenstaande ingevuld kan worden benaderen vanuit het verbinden van belangen werken wij verder uit in hoofdstuk 3.

2.4 Wat levert het vierde spoorpakket op voor de reiziger, de belastingbetaler en de regio?

Zoals genoemd bevat het 4^e spoorwegpakket een geheel nieuwe benadering van de marktordening, zeggenschap en aanbesteding van de spoorsector, en biedt het veel kansen en mogelijkheden om hier invulling aan te geven. Dit heeft naar verwachting grote impact op de bestaande situatie. Om deze impact te beschouwen kan voor een benadering worden gekozen om een breed pallet van aspecten en effecten te bekijken. Uiteindelijk is dat ook nodig om binnen een bepaalde oplossingsrichting een detaillering en verfijning zichtbaar te krijgen. Hiervoor is wel nodig om over de volledige informatie te beschikken. Overigens onderkent de EC dit ook en heeft ze hiertoe in het 4^e spoorwegpakket diverse transparantie bepalingen opgenomen. Zoals het al eerder aangehaalde artikel 4, lid 8 van de verordening 1370/2007 waarin genoemd worden: vervoersvraag, tarieven, kosten en inkomsten uit de openbaarvervoersdiensten die onder het contact vallen.

Wij kiezen voor een benadering waarbij wij inzoomen op enkele, in onze ogen relevante, aspecten. Wij denken dat het 4^e spoorwegpakket in potentie grote voordelen kan opleveren in termen van besparing van publieke middelen, verhoging van de klanttevredenheid en versterking van de regionale economie. Centraal staan de volgende vragen:

- wat levert het op voor de reiziger in termen van klanttevredenheid? En groei van het aantal reizigers?
- wat levert het op voor de belastingbetaler in termen van efficiency en besparingen van belastinggeld?
- wat levert het op voor de regio in termen van bevordering van de regionale economie en daarmee werkgelegenheid?

Hiertoe maken wij gebruik van bestaande analyses en bronnen.

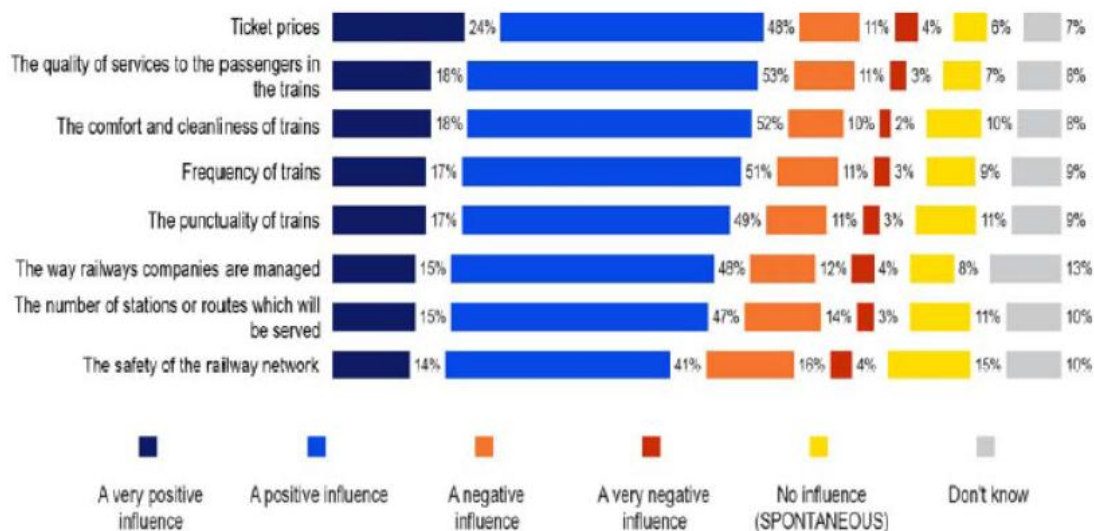
2.4.1 Wat levert het op voor de reiziger?

De hoofddoelstelling van het 4^e spoorwegpakket is de kwaliteit en efficiency van het spoorvervoer verbeteren waardoor een groei van het aanbod en een betere kwaliteit van passagiersvervoer mogelijk wordt met als gevolg dat er meer reizigers gebruiken maken van het spoor. Dit is ook voor Nederland een belangrijke doelstelling. Wat ons betreft is het dan wenselijk om in dit stadium te focussen op juist die reiziger in termen van 'gaat de reiziger er meer gebruik van maken' en 'is de reiziger dan meer tevreden'?

De EC heeft in haar impactstudie de generieke effecten op reizigersgroei en voor landengroepen inzichtelijk gemaakt. Op Europees niveau beargumenteert de EC een groei van 0,8 mld. tot 16,4 mld. reizigerskilometers. De variatie ontstaat door de mate waarin marktmaatregelen worden gecombineerd (verticale scheiding en marktopenstelling) en door de mate waarin besparingen worden geherinvesteerd in het spoor.

De impactstudie van het ministerie van IenM gaat uitgebreid in op de ontwikkeling van het aantal reizigerskilometers. De review van FMN op het concept van Rebel laat zien dat positief effect mogelijk is ten aanzien van een extra groei in reizigerskilometers. Naar onze mening is additionele groei realiseerbaar vanuit een invulling van de marktordening en zeggenschap als samenhang op het regionaal schaalniveau wordt versterkt.

Naast de groei van het aantal reizigers(kilometers) gaat het om de klanttevredenheid als ultieme uiting van het gedrag en waardering van de reiziger voor de kwaliteit. De impactstudie van de EC brengt de ontwikkeling van de klanttevredenheid niet expliciet in beeld. Wel heeft de EC gekeken naar de verwachtingen van de reiziger op een groot aantal onderwerpen (zie onderstaand figuur). De reiziger verwacht door het 4^e spoorwegpakket dat onder andere de kwaliteit van de dienstverlening omhoog zal gaan.



Figuur 7. Resultaten onderzoek EC³⁰⁾

³⁰⁾ Brussel, 31.1.2013 SWD(2013) 10 final part 2, pag. 16.

Uit het rapport van de Erasmus School of Economics³¹⁾ en vele internationale studies blijkt dat er een theoretische verwachting is dat de introductie van competitie leidt tot innovatie en de introductie van concurrentie tot kwaliteitsverbetering, en er niet automatisch sprake zal zijn van een groei van reizigers en een hogere klanttevredenheid. In de praktijk moet nog maar blijken of er ruimte is voor groei, de concessies als zodanig ingezet worden en het besparingsvoordeel wordt omgezet in extra kwaliteit. Recent is gebleken dat de invoering van de nieuwe concessie op de Vechtdallijn Zwolle – Emmen de klantwaardering is gegroeid van 6,3 naar 7,6. Door de invoering van hogere frequenties en nieuw materieel is dit deels te verklaren, maar ook in betrouwbaarheid en punctualiteit scoort de regionale vervoerder hoger.

Om het effect van aanbesteding (en decentralisatie) inzichtelijk te maken achten wij het zinvol om op lijnniveau in Nederland en daarbuiten te kijken. Hierdoor worden resultaten van een regionale aanpak (decentralisatie en aanbesteding) verbijzonderd en geëxpliciteerd. Het KIM (Kennisinstituut voor Mobiliteit) rapporteert in haar mobiliteitsbalans 2013³²⁾ enkele relevante gegevens over de ontwikkelingen van het spoorvervoer in het algemeen en het regionaal spoorvervoer in het bijzonder. Zo stelt het KIM dat *'Het gebruik van de trein op het hele spoorwegnet steeg in de afgelopen 12 jaar met ruim 19 procent, van 15,0 miljard reizigerskilometers in het jaar 2000 naar 17,9 miljard in 2012 (zie figuur 2.9).'*

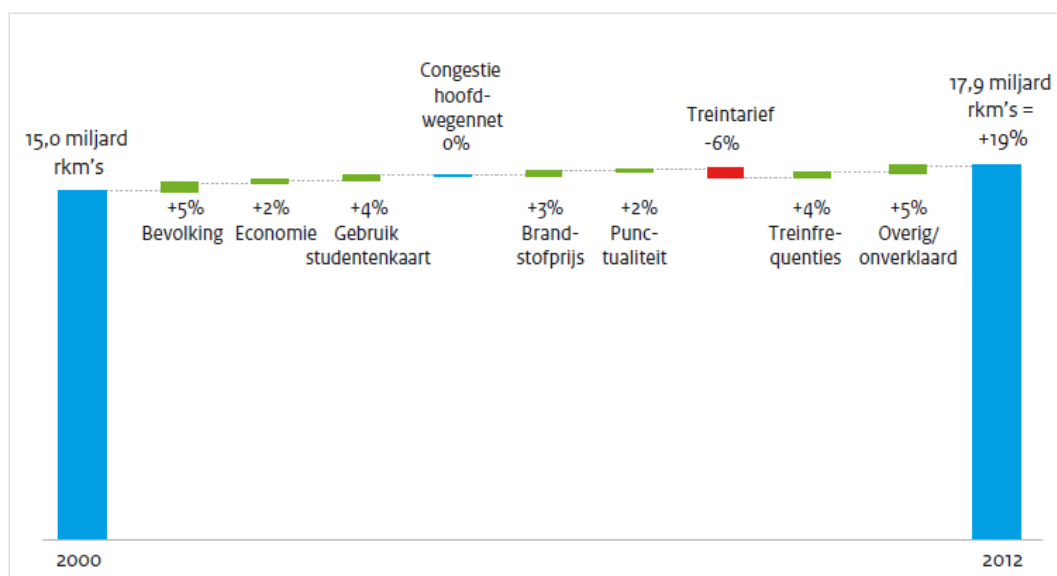
De ontwikkeling van de groei verloopt grillig volgens het KIM. Over de ontwikkeling van het regionaal spoor stelt het KIM *'De andere vervoersbedrijven lieten in de eerste jaren na de decentralisatie en de aanbestedingen (aan het begin van deze eeuw) spectaculaire groeicijfers zien. Deze waren vooral te danken aan de kwaliteitsverbeteringen op die lijnen en aan een andere inrichting van het OV-netwerk met buslijnen die zo direct mogelijk op het spoor werden aangesloten ('visgraatmodel')'*. Hiermee wordt het effect van aanbesteden op de reizigersgroei zichtbaar. In eerder onderzoek van het KIM³³⁾ concludeert het KIM hierover: *'Tegen de achtergrond van deze bevindingen raamt het KIM het effect van maatregelen die in het proces van aanbesteding worden gerealiseerd, op een groeipercantage van 20 procent. Er zijn indicaties dat 25 procent van de groei afkomstig is uit de voorheen parallel rijdende bus. Enkele van de spoorlijnen hebben (een deel van) deze groei tussen 2000 en 2006 gerealiseerd, andere zullen de groei realiseren in de periode 2006-2020.'*

Aanbesteden heeft hiermee een positief effect op het aantal reizigers. Aanvullend effect op regionaal niveau is de integratie van netwerken waardoor optimalisaties worden gerealiseerd (visgraatmodel). Het KIM heeft in de mobiliteitsbalans 2013 de componenten voor de groei van de reizigerskilometers nader beschouwd. In onderstaande figuur is dit afgebeeld. Het regionaal openbaar vervoer scoort vooral als het gaat om effecten vanuit hogere treinfrequenties en betere punctualiteit.

³¹⁾ Erasmus School of Economics (2011) Het Nieuwe Spoorplan: Inschatting besparingen en analyse organisatorische en bestuurlijke consequenties.

³²⁾ Kennisinstituut voor Mobiliteit (2013), Mobiliteitsbalans 2013, oktober 2013.

³³⁾ Kennisinstituut voor Mobiliteit (2006), Centraal spoor centraal, quickscan van de marktontwikkelingen in het personenvervoer op gedecentraliseerde spoorlijnen.



Figuur 8. Componenten voor de groei van de reizigerskilometers tussen 2000-2012

Als wij naar de ontwikkeling van het aantal reizigers en reizigerskilometers per lijn kijken dan zien wij een genuanceerd beeld. In onderstaand figuur hebben wij van enkele lijnen voorbeelden opgenomen.

	Reizigers						Reizigerkilometers					
	absoluut			index			absoluut			index		
	(x 1 mln)			(2006=100)			(x 1 mln)			(2006=100)		
	NN	MLL	HLL	NN	MLL	HLL	NN	MLL	HLL	NN	MLL	HLL
2005	9,3		2,6	91,7		97,4	257,2		40,1	89,7		96,7
2006	10,1	2,2	2,7	100	100	100	286,8	39,7	41,5	100	100	100
2007	10,4	2,6	3	102,8	114,3	112,7	295,9	45,8	47,7	103,2	115,2	114,9
2008	11,2	2,8	3,4	111,2	124,2	126,7	307,5	48,9	50,7	107,2	123,2	122,2
2009	10,9	2,9	3,6	108,3	129	131,9	300,6	51	52,8	104,8	128,5	127,2
2010	11,1	2,9	3,8	110,3	127,9	140,1	307	49,9	58,3	107	125,6	140,5
2011	11,7	3	3,8	115,9	134,1	139,7	323,7	52,5	56,5	112,9	132,1	136,3
2012	11,9	3,3	3,5	117,5	147,6	130,7	329	57	49,5	114,7	143,4	119,4

Figuur 9. Drie voorbeelden van regionale lijnen en de vervoersontwikkeling (NN = Noord-Nederland, MLL = MerwedeLingeLijn, HLL = Heuvellandlijn)

Bovenstaande cijfers bevestigen het hiervoor geschetste beeld. Na aanbesteding kan het vervoer fors groeien (verschilt wel per lijn). Na verloop van tijd treedt meestal een afvlakking op. Dit wordt mogelijk veroorzaakt door grenzen aan de groei (beperkte capaciteit). Een andere factor is ook de soms lastige constructies met samenloop op de HRN-concessie. Zo geeft FMN³⁴⁾ in reactie op het Vervoerplan 2013 aan dat: 'De aansluitingen tussen de lijnen van de regionale vervoerders en van NS op twee plaatsen zijn verslechterd in de dienstregeling 2013.' Wanneer wij gedetailleerder naar de klantoordelen van het regionaal spoorvervoer kijken ontstaat op lijnniveau in Nederland het beeld dat de klanttevredenheid stijgt, zie bijlage 2.

³⁴⁾ FMN (2013), technische briefing Spoor, 26 maart 2013, samenvatting standpunten FMN, 2 april 2013.

Zoals Janse de Jonge³⁵⁾ aangeeft zit er ogenschijnlijk niet veel verschil tussen de vervoerders maar *'Wel ontstaat er een genuanceerder beeld wanneer gekeken wordt naar de waardering voor individuele treintrajecten (zie bovenstaande tabel). Uit de tabel blijkt dat het merendeel van de gedecentraliseerde lijnen in de loop der jaren een groei in klantwaardering laten zien.'* Belangrijk is dat op lijnniveau direct na aanbesteding hogere klantwaarderingen worden waargenomen. Helaas zijn van diverse lijnen geen gegevens beschikbaar daar de aanbesteding voor 2007 heeft plaatsgevonden en de cijfers van de klantwaardering van voor die tijd niet beschikbaar zijn. Een recent voorbeeld van aanbesteding waar het effect zichtbaar gemaakt kan worden in de Vechtdallijn (Zwolle – Emmen). De klantwaardering was daar de afgelopen jaren gedaald van 6,6 naar 6,3. Per december 2012 heeft Arriva de exploitatie overgenomen en de klantwaardering is gegroeid naar 7,6. Dit duidt op een positief effect van de aanbesteding³⁶⁾.

Recentelijk onderzoek naar aanbestedingscasuïstiek³⁷⁾ laat zien dat in het regionaal en lokaal openbaar vervoer (al het openbaar vervoer) het klantoordeel is gestegen van 6.77 naar 7.29. De onderzoekers hebben gezocht naar een verklaring hiervoor, waaronder aanbesteding. Belangrijke bevindingen zijn:

- ruim de helft van de aanbestedingen leidt tot een hogere klantwaardering
- met name de eerste aanbesteding heeft een positief effect, een tweede aanbesteding leidt tot een mindere toename van de waardering, waarschijnlijk door een verschuiving van de focus van kwaliteitsverbetering naar efficiencyverhoging
- een dreiging van aanbesteding leidt ook tot verbetering van klantwaardering in gebieden waar niet is aanbesteed
- naast de bekende factoren als snelheid, frequentie en op tijd rijden speelt de reinheid van de trein een belangrijke rol. Dit betekent dat de introductie van nieuw materieel een belangrijke succesfactor kan zijn bij aanbestedingen

Dit alles overziende leidt voor ons tot de volgende conclusies in termen van kansen vanuit het perspectief van de reiziger:

- *de reiziger verwacht een hoger niveau van dienstverlening over een breed front van aspecten*
- *marktwerking en dan met name aanbesteding leidt tot meer klantgerichte spoorwegondernemingen die een beter aanbod kunnen bieden waardoor het aantal reizigers toeneemt die het aanbod bovendien hoger waarderen. Hierbij is aandacht voor nieuw materieel een belangrijke succesfactor*
- *aanbesteding leidt zeker bij de eerste keer aanbesteden tot een fors effect. Onderzoek bevestigt dit, ook recente aanbestedingservaringen duiden hierop*
- *verdere verbetering moet mogelijk zijn als sprake is van meer integratie en synergie tussen het openbaar vervoer.*

Aandachtspunten en/of vragen zijn:

- gegevens over klanttevredenheid moeten onafhankelijk verzameld en getoetst worden zodat een objectief beeld van ontstaat van de ontwikkeling van de klantwaardering.

³⁵⁾ Janse de Jonge (2012), Quo Vadis, toetsing en beoordeling van het nieuwe spoorplan van FMN, Eindrapportage niet-financieel deel nadere analyse FMN-Plan versie 1.0, paragraaf 4.2.7.

³⁶⁾ <http://www.destentor.nl/regio/hardenberg/reizigers-tevreden-over-arriva-op-vechtdallijn-1.3877819>.

³⁷⁾ Arnoud Mouwen*, Piet Rietveld (2013), Does competitive tendering improve customer satisfaction with public transport? A case study for the Netherlands. Department of Spatial Economics, Faculty of Economics and Business Administration, VU University Amsterdam, 11 juni 2013.

2.4.2 Wat levert het op voor de belastingbetaler?

De hoofddoelstelling van het 4^e spoorwegpakket is de kwaliteit en efficiency van het spoorvervoer verbeteren waardoor een groei van het aanbod en een betere kwaliteit van passagiersvervoer mogelijk wordt met als gevolg dat er meer reizigers gebruik maken van het spoor. Dit is ook voor Nederland een belangrijke doelstelling, zeker in economisch moeilijker tijden. Wij achten het dan ook zinvol om te focussen op de potentie van de besparingen.

De EC heeft in haar impactstudie de generieke effecten op reizigersgroei en voor landengroepen inzichtelijk gemaakt. Op Europees niveau beargumenteerde de EC een besparing in netto contante waarde van € 33,83 mld. tot € 43,35 mld. De variatie ontstaat door de mate waarin marktmaatregelen worden gecombineerd (verticale scheiding en marktopenstelling) en door de mate waarin besparingen worden geherinvesteerd in het spoor.

De impactstudie van het ministerie van IenM gaat uitgebreid in op de potentiële besparingen. De review van FMN op het concept van Rebel laat zien dat aanbesteding kan leiden tot efficiencywinst waarbij beperkingen in de ondernemingsvrijheid leidt tot minder efficiencywinst en besparingen mogelijk worden geacht van enkele honderden miljoenen. Exacte bepaling van de besparingen is volgens ons pas mogelijk als ook inzicht in de operationele kosten wordt gegeven.

Naar onze mening is additionele groei realiseerbaar als de verkaveling wordt geoptimaliseerd en de samenhang op het regionaal schaalniveau wordt versterkt. Tijdens het decentralisatieproces heeft het Rijk de bijdrage die aan NS gegeven werd voor de exploitatie van deze regionale lijnen een op een overgedragen aan de decentrale overheden. Uit onderstaande tabel blijkt dat voor hetzelfde geld de regionale vervoerders meer bieden.

Tabel 5. Ontwikkelingen decentrale lijnen na aanbesteding

Lijn	Basis frequentie voor aanbesteding	Basisfrequentie na aanbesteding
Groningen-Roodeschool	1	2
Groningen-Delfzijl	2	2
Groningen-Zuidbroek	2	4
Groningen-Leeuwarden	2	3
Leeuwarden-Harlingen	1	2
Leeuwarden-Sneek	2	3
Zwolle-Emmen	2	4
Almelo-Mariënberg	1	2
Zutphen-Apeldoorn	2	2
Zutphen-Winterswijk	1	2
Winterswijk-Doetinchem	1	2
Doetinchem-Arnhem	2	4
Arnhem-Tiel	1	1
Dordrecht-Geldermalsen	1	2
Amersfoort- Ede-Wageningen	1	2
Nijmegen-Roermond	1	2
Maastricht-Heerlen	2	4

Een andere relevante kijk op de besparingsvraag is geleverd door Michiel Boersma³⁸⁾, president commissaris van ProRail op het OV-congres van maart 2013. Op basis van een vergelijking met andere sectoren die een vergelijkbare liberalisering hebben doorgemaakt komt hij tot de volgende interessante analyse. De EU-regelgeving en een regulator met 'tanden' zorgen voor:

- volumestijging en productiviteitsgroei
- innovatie en investeringen
- overheid: minder subsidie, meer regels en toezicht.

Op basis van een inschatting van de omvang van de financiële stromen en de inschatting van de winsten komt hij tot een forse potentiële besparing.

Huidige situatie		Situatie met efficiëntiewinst	
• Omzet vervoerders ca.	2.4 mld	• Omzet vervoerders ca.	4.0 mld
• Kosten vervoerders ca.	-1.8 mld	• Kosten vervoerders ca.	-1.3 mld
• Kosten inframanager ca.	-1.5 mld	• Kosten inframanager ca.	-1.1 mld
• Tekort ca.	-0.9 mld	• Totaal	1.6 mld
• Stel 30% efficiëntiewinst evenredig gerealiseerd bij vervoerders en inframanager plus 30% volumestijging en prijsstijging		• Dus van een tekort van 0.9 mld naar een overschot van 1.6 mld: een winst van 2.5 mld	

Figuur 10. Indicatieve berekening efficiëntiewinst 4^e spoorwegpakket voor de spoorsector in Nederland³⁹⁾.

In 2011 heeft de Erasmus School of Economics⁴⁰⁾ de reeds gerealiseerde efficiëntiewinsten als gevolg van aanbesteden berekend (exclusief de efficiëntiewinsten die de regionale vervoerders aan de bus behalen). In dit rapport is de besparing berekend die de afgelopen jaren in de regio's Noord-Nederland en Limburg behaald is. In Noord-Nederland (totaal van zes lijnen) levert dit een besparing per jaar van € 8 mln. op en in Limburg (twee lijnen) een besparing van € 2,1 mln. Het totaal aan gerealiseerde besparingen over de acht bestudeerde lijnen is dus zo'n € 10,1 mln.

De onverwachte groei aan inkomsten is geschat op 1,85% per jaar. Over een concessieperiode van 10 jaar betekent dit dat de inkomsten per jaar over de concessieperiode gemiddeld zo'n 10% hoger liggen dan van te voren ingeschat. Als deze groei van te voren was ingeschat (wat bij een toekomstige aanbesteding vanwege leereffecten te verwachten is) zouden concessiehouders bereid zijn geweest zeker nog eens 10% minder aan subsidie te bieden. De besparing die (met het oog op de toekomst) gerealiseerd had kunnen worden komt daarmee uit op € 11,2 mln. per jaar.

Een andere interessante analyse is die van de ontwikkeling van de kostendeckingsgraad. Zo is in Zuid-Limburg in 2006 een integrale concessie aanbesteed. Op basis van cijfers van Veolia blijkt dat de kostendeckingsgraad voor het gehele OV (dus ook bus en trein) in de periode van 2007-2012 is gestegen met ruim 10%, en de kostendeckingsgraad van de treinlijnen in diezelfde periode is gestegen met ruim 15%. Het instrument aanbesteding heeft hier naar alle waarschijnlijkheid een positieve bijdrage aan geleverd.

³⁸⁾ Michiel Boersma (2003), Het ov door een andere bril (15-3-2013).

³⁹⁾ Michiel Boersma (2003), Het ov door een andere bril (15-3-2013).

⁴⁰⁾ Erasmus School of Economics (2011) Het Nieuwe Spoorplan: Inschatting besparingen en analyse organisatorische en bestuurlijke consequenties.

Een combinatie van bovenstaande informatie leidt tot een inschatting dat forse besparingen mogelijk zijn. Additionele effecten zijn realiseerbaar als gezocht wordt naar synergievoordelen en schaalvoordelen. Naar onze mening zijn die te identificeren door het optimaliseren van de marktordening en zeggenschap vanuit het regionale mix-scenario waarbij de bundeling van OV in een regionale integrale en multimodale concessie tot deze voordelen kan leiden.

Ook liggen er mogelijkheden in het bieden van meer ondernemersvrijheid en minder gedetailleerd specificeren van openbare dienstverplichtingen. Mogelijk zijn er ook voordelen te behalen bij het optimaliseren van allerlei marktcondities zoals de toegang van materieel en de optimale inzet van het personeel zodat een efficiënte operatie kan worden opgezet. Op basis van deze inschatting en de eerdere uitgevoerde berekeningen zouden de voordelen in termen van besparingen in de kosten aan openbaar vervoer per spoor kunnen oplopen tot ruim boven de € 300 mln. op jaarbasis.

Dit alles overziende leidt voor ons tot de volgende conclusies in termen van kansen voor de belastingbetaler:

- *het 4^e spoorwegpakket levert naar verwachting forse besparingen op in termen van efficiency. De bandbreedte is groot maar minimaal 15% moet haalbaar zijn. Op jaarbasis betekent dit tot ongeveer € 300 mln. aan besparingen op*
- *diverse mogelijkheden zijn aanwezig om het besparingseffect te vergroten. Te denken valt onder andere aan regionale integratie van concessies (integratie trein en overig OV). Het besparingseffect kan hierbij oplopen tot ruim boven de € 300 mln. op jaarbasis*
- *door een gezamenlijke landelijke aanpak ontstaat een geïntegreerd aanbod voor de reiziger. Hiervoor is het noodzakelijk een plan op te stellen in lijn met de uitgangspunten van de LTSA en de mogelijkheden van het 4^e spoorwegpakket.*

Aandachtspunten en/of vragen zijn:

- het daadwerkelijk realiseren van de aanbestedingsbesparingen is afhankelijk van diverse factoren en vergt diverse inspanningen. Met name de invulling van een level playing field, de relatie met de beschikbare infrastructuurcapaciteit en de wijze van aanbesteden zijn belangrijke factoren. Hoe deze het besparingscijfer beïnvloeden zal in een nadere analyse in samenhang met de marktordening beschouwd moeten worden
- een goede inschatting van het besparingseffect vergt nadere informatie om daarmee te komen tot een optimale marktordening
- het optimaliseren van de efficiency vraagt om een gebalanceerde benadering van concurrentie op en om het spoor. Voorkomen moet worden dat open toegang vanuit een openbaar dienstcontract beconcurrereerd wordt. Ook moet voorkomen worden dat de overheid de openbare dienstverplichtingen gemakkelijk kan wijzigen (lees: verhogen) waardoor de impact van open toegang al gauw negatief wordt. Het bepalen van de optimale balans vraagt om een gedegen en zorgvuldig ontwerpproces van de marktordening.

2.4.3 Wat levert het op voor de regionale economie

Het verplaatsingspatroon van de reizigers beweegt zich voornamelijk tot afstanden van 30 km, met een wijziging in deze trend richting 40 km daar waar regionale spoorlijnen zijn aanbesteed. In dit bereik wordt het grootste deel van de mobiliteit van Nederland afgewikkeld. Het spoorvervoer in Nederland is geoptimaliseerd voor langere afstanden. Op regionaal schaalniveau is nog nauwelijks sprake van optimalisatie.

Zie hiervoor ook de plannen van het OV-bureau Randstand⁴¹⁾ en het Plan Wiebes⁴²⁾ vanuit Amsterdam. Ook het Nieuwe Spoorplan van FMN geeft invulling aan een poging om de regionale sturing te vergroten. Al deze plannen stralen uit dat er een behoefte bestaat aan het vergroten van de regionale zeggenschap voor het spoorvervoer. Deze behoefte komt voort uit de wens om meer sturing en invulling te geven aan de potentie van de regionale economie.

Het 4^e spoorwegpakket biedt de kans om de relatie tussen regionale bereikbaarheid en de ontwikkeling van de regionale economie te bevorderen. Door de zeggenschap voor het openbaar vervoer op regionaal schaalniveau te organiseren kan sturing worden gegeven aan de gewenste bereikbaarheid in de regio. Er bestaat dan een directe link tussen het economische beleid en de regionale bereikbaarheid. Het versterken van die relatie bevordert de kans op versterking van de regionale economie. Bijkomend voordeel is de besparingen op regionaal niveau geoptimaliseerd kunnen worden. Daar kunnen dan de afwegingen worden gemaakt over de wijze waarop de besparingen worden ingezet.

Immers een goede bereikbaarheid van de regionale centra, maakt dat deze centra een betere uitgangspositie hebben in het aantrekken van goede werknemers, maar juist ook aantrekkelijker worden als vestigingsplaats voor marktpartijen. Door op regionale schaal de bereikbaarheid multimodaal te optimaliseren en de verbindingen met relevante andere regionale economische hotspots te verbeteren verwachten regionale overheden op deze wijze de concurrentiepositie van hun regio's te ondersteunen. In dit verband willen wij wijzen op de inrichting van de SVIR en de regio agenda's. Deze zouden ook als uitgangspunt moeten dienen voor de OV-visie van het bevoegde gezag, conform de bepaling van het 4^e spoorwegpakket.

Aandachtspunten en/of vragen zijn:

- naar onze mening zouden decentrale overheden verantwoordelijkheid en zeggenschap moeten krijgen over het totale pakket van regionaal vervoer om meer sturing te geven op lagere kosten voor een beter OV-systeem.

2.5 Samenvatting kansen: opties open houden!

De voorgaande paragrafen hebben inzicht verschaft in de werking van het 4^e spoorpakket. Daaruit komen volgens ons diverse kansen voor het spoorvervoer in Nederland naar voren. Samengevat is de boodschap dat het 4^e spoorwegpakket veel kansen en mogelijkheden biedt om invulling te geven aan de gewenste marktordening, zeggenschap en aanbesteding in Nederland en in de regio.

Meer gedetailleerd zijn de volgende kansen te onderscheiden naar actoren van belang:

1. overheden:
 - a. een grote diversiteit aan beschikbaar instrumentarium om het aanbod van spoorvervoer (marktordening) te beïnvloeden ('diverse knoppen om aan te draaien')
 - b. op regionaal en groot stedelijk schaalniveau integratie met onderliggend openbaar vervoer mogelijk om verdere verbeteringen en besparingen te realiseren (zeggenschap)
 - c. de expliciete afweging te maken door (gezamenlijke) overheden inzake de inzet van het openbare dienstcontract (aanbesteden)
 - d. diverse besparingen mogelijk zonder dat de kwaliteit of het aanbod van het openbaar vervoer worden beperkt

⁴¹⁾ OV bureau Randstad (12 maart 2013) Kiezen voor kwaliteit. Aanbevelingen voor beter OV in de Randstad.

⁴²⁾ Wiebes (16 mei 2012) Beter OV voor de stadsregio Amsterdam.

- e. het positioneren van de toezichthouder en de infrastructuurbeheerder in het centrum van de markt ('het spel') om de markten te laten functioneren. Enerzijds door bewaken en reguleren van het speelveld (regulator) en anderzijds door het faciliteren van de markt en de vraag naar capaciteit (infrastructuurbeheerder).
- 2. vervoerders:
 - a. (geleidelijke) vergroting van de markt door enerzijds open toegang voor specifieke diensten en anderzijds door verplichte aanbestedingen van openbare dienstcontracten (concessies)
 - b. mogelijkheid om te laten hoe het spoorvervoer er op basis van de markt (eigen bedrijfsvoering) er uit kan zien (aanbod aan de klant en overheid)
 - c. vergroting van de markt door het bieden van een beter openbaar vervoersysteem, gebaseerd op deur-tot-deur vervoer.
- 3. reizigers:
 - a. door geïntegreerde concessies een beter aanbod krijgen tegen lagere kosten
 - b. spoorvervoer aansluiting op het regionale vervoer waardoor deur-tot-deur reizen verbeteren
 - c. betere aansluiting op regionale wensen waardoor klanttevredenheid stijgt
 - d. hogere frequentie, afgestemd op de vraag, en betere punctualiteit.
- 4. belastingbetalers:
 - a. efficiëntere aanbesteding en lagere kosten voor overheden vloeien terug als besparingen voor de belastingbetaler, óf meer voor hetzelfde geld.
- 5. regionale economie:
 - a. optimalisatie van openbaar vervoer zorgt voor een betere bereikbaarheid binnen de regio en draagt bij aan de regionale economie
 - b. overheden krijgen zeggenschap over het totale openbaar vervoer aanbod in de regio waardoor deze afgestemd kan worden op de regionale behoefte.

Aan deze kansen van het 4^e spoorwegpakket zijn significante voordelen voor Nederland en de reiziger verbonden. Het 4^e spoorwegpakket kan in potentie grote voordelen opleveren in termen van besparing van publieke middelen, verhoging van de klanttevredenheid en versterking van de regionale economie. Hoe de marktordening (en de concessieverkaveling) er precies uit gaat zien is nog moeilijk te bepalen, laat staan hoe invulling is te geven aan de zeggenschap en de aanbesteding. Op basis van de scenarioanalyses wordt duidelijk dat er verschillende mogelijkheden zijn. Nader inzicht in het vervoer en met name de financiële en capaciteitsaspecten daarvan is nodig om exacter invulling te geven aan de marktordening, zeggenschap en aanbesteding. Pas als deze informatie op tafel komt kan er een goede invulling en beoordeling gemaakt worden van de mogelijkheden.

Cruciaal daarbij is dat de nationale politiek alle opties openhoudt zodat de kansen, mogelijkheden en besparingen in de door de EU geschetste termijnen ten volle benut kunnen gaan worden. Dat zou de inzet van Nederland in Europa moeten zijn. Hoe de Europese besluitvorming gaat uitpakken is niet geheel te voorzien. Naar alle waarschijnlijkheid gaat het 4^e spoorwegpakket in Europa in de loop van 2014 vastgesteld worden. Dit leiden wij af uit de rapportages⁴³)⁴⁴) van de rapporteurs van het Europees parlement waar de voorstellen ter besluitvorming door de EC zijn ingebracht. Hieruit valt op te maken dat de basis van het 4^e spoorwegpakket overeind blijft. Dat betekent open access als basis en aanbesteding van openbare dienstcontracten als aanvulling op open access en ter borging van garanties voor openbare dienstverplichtingen.

⁴³) 2013/0029(COD) Draft report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/34/EU....18.6.2013.

⁴⁴) 2013/0028(COD) Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) N0 1370/2007.....18.6.2013.

De rapporteur geeft aan dat op onderdelen aanpassing c.q. bijstelling nodig is. Het gaat dan om een meer gebalanceerde aanpak als het gaat om de balans tussen open toegang en openbare dienstcontracten door:

- het bieden van meer opties in de balans
- geleidelijkere opening van de markt (open toegang) in het geval van een openbaar dienstcontract
- beperken open toegang als er sprake is van aanbestede openbare dienstcontracten
- een langere overgangsperiode of geldigheidsduur van onderhands gegunde openbare dienstcontracten. In deze context noemt de rapporteur het jaar 2029 als een optie.

Gegeven de waarschijnlijkheid dat het op hoofdlijnen vastgesteld gaat worden is het zinvol om vanuit een gezamenlijk perspectief van de FMN en DO's te kijken naar een mogelijk toekomstbeeld voor het spoorvervoer in Nederland en meer in het bijzonder de regio's op basis van het voorstel voor het 4^e spoorwegpakket . Een visie welke optimaal tegemoet komt aan de gezamenlijke belangen en waarmee de voordelen gemaximeerd wordt voor de ontwikkeling van de regionale bereikbaarheid en economie. Dit geeft dan richting aan het proces dat de komende tijd doorlopen zal moeten worden om invulling en betekenis te kunnen geven aan de wijze waarop het 4^e spoorwegpakket in Nederland ingevoegd zal kunnen gaan worden.

3. Het toekomstbeeld van FMN: een visie op het 4^e spoorwegpakket

Het vorige hoofdstuk schetst de werking en mogelijkheden van het 4^e spoorwegpakket en de daaruit voortvloeiende kansen voor de reiziger, belastingbetaler en de regionale economie. De centrale boodschap van ons is om de opties open te houden en daarmee het 4^e spoorwegpakket te omarmen. Dit hoofdstuk schets de inzet van FMN in open afstemming met de DO's in de discussie over het 4^e spoorwegpakket vanuit hun gezamenlijke belangen. Wij hebben hun aangemoedigd om vanuit de mogelijkheden van het 4^e spoorwegpakket een invulling te geven aan de marktordening en zeggenschap. In dit hoofdstuk geven wij een reflectie van deze denkexercitie. Vertrekpunt zijn de gezamenlijke belangen. De opgave is een marktordening en zeggenschap te definiëren die optimaal recht doet aan deze gezamenlijke belangen. Hier vanuit is een agenda definieerbaar voor de inzet van de FMN en DO's in het debat over de toekomst van het spoor en de bijdrage van het 4^e spoorwegpakket daaraan.

3.1 Schets van de belangen

Decentrale overheden: provincies en kaderwetgebieden

DO's willen dat het treinvervoer goed aansluit op het regionaal OV⁴⁵). Dit kan in sommige gevallen betekenen dat een spoorlijn naar provincies wordt gedecentraliseerd en in andere gevallen dat de provincie invloed krijgt op het nationale spoor (door mee te kunnen denken over de opzet van het nationale vervoerplan). De provincie Limburg streeft bijvoorbeeld naar het aanbieden van grensoverschrijdende lijnen, waarvoor een onderzoek is gestart of er meer mogelijkheden liggen in het in provinciaal eigendom en beheer nemen van onderdelen van het railnetwerk om hun ambities te realiseren, en welke vorm dit dan heeft⁴⁶). De provincie Brabant richt zich op het verbeteren van de kwaliteit van het Brabants OV, ten gunste van een groter aantal betalende reizigers bij afnemende budgetten, en op een vraaggericht, verbindend en verantwoord OV. De provincie ziet in dat OV een bijdrage levert aan de Brabantse maatschappij⁴⁷). In Utrecht ligt de focus op het verbeteren van de kwaliteit van het OV en het ontwikkelen van een integraal en samenhangend netwerk van OV-voorzieningen⁴⁸).

Voor DO's is zeggenschap over bereikbaarheid van belang om regionale economische ontwikkeling te stimuleren en te behouden. Het 4^e spoorwegpakket geeft de decentrale overheden, mits zij concessieverlener zijn, de mogelijkheid om meer invloed uit te oefenen op het spoorvervoer en daarmee op hun bereikbaarheid en ruimtelijke ontwikkeling. Zo kunnen er bijvoorbeeld, afhankelijk van het aanbod van vervoerders en de vraag vanuit de markt, afspraken worden gemaakt over het exploiteren van een nieuwe railverbinding. Het vastleggen van belangrijke verbindingen in een basisconcessie is van belang.

⁴⁵) www.ipo.nl – geraadpleegd op 24 oktober 2013.

⁴⁶) Programmaplan railinfrastructuur, spoor- en busvervoer Limburg (april 2013).

⁴⁷) <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/verkeer-en-vervoer/openbaar-vervoer/visie-openbaar-vervoer.aspx> - geraadpleegd op 29 oktober 2013.

⁴⁸) <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/onderwerpen-op-thema/> - geraadpleegd op 29 oktober 2013.

De economische doelen van bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland⁴⁹⁾ richten zich op het versterken van drie economische pijlers, kennisinstellingen, de greenports en het havengebied, door onder andere het investeren in bereikbaarheid. *“Een goede toekomst is een bereikbare toekomst”*⁵⁰⁾. De provincie Gelderland geeft aan dat *“fysieke bereikbaarheid als ware de bloedsomloop is van de economie, en daarmee een belangrijke vestigingsfactor”*. De ambitie van de provincie is om een duurzame, innovatieve en internationaal concurrerende regio te worden, met bijvoorbeeld een goede ontsluiting met het internationale spoorvervoer⁵¹⁾.

Over het algemeen genomen vinden DO's dat decentralisatie van het regionaal openbaar vervoer zinvol kan zijn, zolang dit leidt tot een betere dienstverlening en/of een lagere prijs: de klant is koning. Financiering hiervoor is in sommige provincies (bijvoorbeeld Limburg) wel beschikbaar, in andere provincies minder. Daarnaast wordt door bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant ook onderkend dat het FMN spoorplan het inzicht in de relatie openbaar vervoer landelijk versus regionaal vergroot. Echter zijn er nog een aantal kanttekeningen bij de uitvoering van het plan. Bij de beoordeling van het Nieuwe FMN spoorplan speelde voornamelijk de transitiekosten. Dit punt kan ondervangen worden als er voldoende voorbereidingstijd is waardoor deze kosten tot een minimum worden teruggebracht.

De DO's hebben stelling genomen over hun rol ten aanzien van het spoor/OV, onder andere, het 4^e spoorwegpakket en het FMN Spoorplan in verschillende rapporten, waaronder die van het OV bureau randstad⁵²⁾, Plan Wiebes⁵³⁾ en in het rapport van Janse de Jonge⁵⁴⁾. Belangen van de DO's die hieruit naar voren komen zijn:

- de samenhang van regionale ontwikkeling en openbaar vervoer om bloeiende centra mogelijk te maken
- de reiziger vooropstellen: voor de reiziger moet het voelen als één snelle en prettige reis van deur-tot-deur
- het optimaliseren tussen bus en treinvervoer
- DO's willen graag meer zeggenschap over hun eigen mobiliteitsbeleid, hetzij met decentralisatie van spoorverbindingen of door middel van een andere weg, zolang dit betekent dat zij via zeggenschap over deze spoorverbindingen de regionale bereikbaarheid kunnen borgen
- DO's willen betrokken worden bij het opstellen van het nationale vervoerplan. Zij zijn immers verantwoordelijk voor het stad en streekvervoer en de bestaande regionale spoorlijnen.

Samenvattend willen DO's met het OV sturing geven aan regionale bereikbaarheid en daarmee de regionale economische ontwikkeling. Dit willen zij tegen lagere kosten dan nu, maar met meer invloed op kwaliteit en aanbod van het OV. De DO's willen hiervoor de noodzakelijke tijd hebben om trein en busconcessies te integreren. Dit sluit aan bij het voorstel van Janse de Jonge om in een midtermreview het te decentraliseren netwerk verder uit te bouwen. Het gaat hen daarbij allemaal om het optimaliseren van hun regionale inwoners op het gebied van bereikbaarheid met OV. Het gaat om het belang van hun regionale reiziger in termen van optimale kwaliteit van het spoorproduct tegen een zo laag mogelijke prijs. Als tweede ankerpunt geldt voor hen dat zij door middel van echte transparantie in de capaciteit toedeling op het spoor en het toegankelijk en inzichtelijk maken van de diensten zoals genoemd in de ACM uitvoerbaarheids toets hun bijdrage willen vaststellen in het investeren in spoor-capaciteit.

⁴⁹⁾ http://www.zuid-holland.nl/overzicht_alle_themas/thema_economie_werk.htm - geraadpleegd op 29 oktober 2013.

⁵⁰⁾ Videofilm 'Een bereikbare toekomst' op www.zuid-holland.nl – geraadpleegd op 29 oktober 2013.

⁵¹⁾ Economische visie provincie Gelderland. Op weg naar een duurzame, innovatieve en een internationaal concurrerende regio. 9 november 2011.

⁵²⁾ OV bureau Randstad (12 maart 2013) Kiezen voor Kwaliteit – aanbevelingen voor een beter OV in de Randstad.

⁵³⁾ Wiebes (16 mei 2012) Beter OV voor de Stadsregio Amsterdam.

⁵⁴⁾ Janse de Jonge - Quo Vadis. Toetsing en beoordeling nieuwe spoorplan FMN 10 juli 2012.

Om die reden hebben zij ook aan FMN partijen gevraagd om met een update van het FMN spoorplan te komen als uitwerking van het 4^e spoorplan waarin ook deze twee voor hen vaste waarden worden geborgd. Het regionale mix scenario is hiervan een eerste aanzet.

FMN

Uit gesprekken met FMN en verscheidene documenten, zoals de brieven aan het ministerie van IenM over de LTSA d.d. 11 september 2013 en het 4^e spoorwegpakket d.d. 5 maart 2013, het FMN spoorplan, conceptnotities van het nieuwe FMN spoorplan en de reactie van FMN op het concept rapport 'quickscan impactanalyse' van Rebel, komen de visie en de belangen van de betrokken partijen in FMN naar voren aangaande de toekomst van het spoorvervoer in Nederland.

De visie van de partijen betrokken in FMN is gericht op:

- bereikbaarheid als aanjager van de regionale economie en het verbinden van regionale economische centra met de Randstad
- een schakelfunctie voor ProRail als betrouwbare, lokale infrastructuurbeheerder
- de regionale exploitatie van het spoor onafhankelijk van het hoofdrailnet
- het bereiken van een level-playingfield in Nederland voor het spoorvervoer
- liberalisering van de spoorweginfrastructuur is voor meerdere aanbieders een kans voor een betere propositie naar de Europese en Nederlandse consument - de reiziger
- liberalisering leidt tot innovatie, efficiency en een betere prijs-kwaliteitverhouding
- het openstellen van de markt is een belangrijke stap op weg naar kwaliteitsverbeteringen van het concurrentievermogen van de spoorwegsector
- samenwerking tussen betrokken vervoerders
- regie van de staat op meerdere vlakken, ook in samenspraak met regionale partijen, om de ambitie van de LTSA te realiseren
- de reiziger staat centraal, door de openstelling van spoor, kunnen wij voor de reiziger de beste OV verbinding bus/spoor maken.

De belangen van de partijen verenigd in FMN zijn tweedelig: een klantbelang om de reiziger zo optimaal mogelijk te bedienen, en een commercieel belang. Zoals het KIM aangeeft in de mobiliteitsbalans 2013⁵⁵) bedraagt het totaal aantal reizigerskilometers in 2012 17,9 mld. FMN vervoerders nemen hiervan slechts 5% voor haar rekening. FMN wil gelijke kansen op het spoorvervoer in Nederland om mee te kunnen dingen in de concessies. Dit verbetert de levensvatbaarheid en continuïteit van de partijen, maar ook hun positie. FMN wil dan ook serieuzer genomen worden en betrokken worden bij plannen voor het spoorvervoer in Nederland.

De invulling van de FMN-visie op het 4^e spoorwegpakket betekent dat er marktordening ontstaat, waarbij er verschillende spoornetten aanbesteed worden en partijen zeggenschap hebben. Er komt een onafhankelijke toezichthouder en beheerder van de infrastructuur, want het hebben van een evenwichtige markt zijn belangrijke elementen voor concurrentie en efficiëntie. Dat de maatregelen pas ingaan in 2019 ziet FMN als een kans, omdat daardoor de noodzakelijke tijd ontstaat om de veranderingen zorgvuldig voor te bereiden. Dat betekent wel dat nu gestart moet worden met de voorbereidingen en het opstellen van een vervoerplan gebaseerd op de uitgangspunten van de LTSA en het 4^e spoorwegpakket. Dat betekent dat in de aan de NS te verlenen concessie voor het HRN opgenomen moet worden dat geleidelijk delen daarvan daaraan onttrokken worden en onderdeel worden van nieuwe concessies. Hierin ziet FMN een grotere rol voor de decentrale overheden, door het opschalen van een regionale invloed op het spoorvervoer. Doordat de decentrale overheden een grotere invloed kunnen uitoefenen op hun spoorvervoer kunnen zij dit gebruiken ter verbetering van hun bereikbaarheid, en daarmee hun regionale economie stimuleren.

⁵⁵) Kennisinstituut voor Mobiliteit (2013), Mobiliteitsbalans 2013, Oktober 2013 | KiM-13-R01.

3.2 Verenigen van de belangen

Het 4^e spoorwegpakket biedt veel kansen en mogelijkheden om een invulling te geven aan marktordening, zeggenschap, sturing en aanbesteding. Het kan in potentie grote voordelen opleveren in termen van besparing van publieke middelen, verhoging van de klanttevredenheid en versterking van de regionale economie. Met kennisneming van verschillende onderzoeken, invloeden en ontwikkelingen op het spoor en door de interactie tussen FMN en de DO's kan er een bouwsteen worden gelegd voor een gezamenlijke visie. Het FMN en de decentrale overheden vinden elkaar op de volgende punten:

- organisatie van het openbaar vervoer vanuit een regionaal perspectief, hier vanuit ontstaat een marktordening waarbij het samenhangende openbaar vervoer in de regio vanuit een regionaal belang wordt ingevuld:
 - . een concrete invulling van regionale zeggenschap om daadwerkelijk regionaal te kunnen sturen op de interactie tussen bereikbaarheid en economische ontwikkeling
 - . het stapsgewijs verder ontwikkelen van de regionale spoormarkt om deze markt te laten groeien, zowel vanuit een commercieel belang van de FMN vervoerders (schaalgrootte, kostenvoordelen, continuïteit, garanties, etc.) als vanuit een overheidsbelang om daadwerkelijk besparingen door middel van openbare aanbestedingen te kunnen realiseren.
 - . relevante ervaringen te kunnen op doen om in de toekomst te kunnen sturen op de gewenste resultaten
 - . creëren geïntegreerde netten die tegen lagere kosten leiden tot beter OV.
- het afbouwen van significante risico's in de overgang van een integrale HRN concessie met een sturingslijn naar meer regionale concessies i.c.m. open toegang en meer diverse regionale aansturing.

Op basis van het verenigen van de belangen van FMN en DO's ontstaat, op basis van de huidige inzichten, een voorkeur voor het in hoofdstuk 2 geschetste regionale mix scenario. In dit scenario is sprake van integrale en multimodale regionale concessies aanbesteedt door regionale overheden als basis voor de marktordening, zeggenschap en aanbesteding. Het nationaal langeafstandsvervoer in de vorm van interregionale en interstedelijke verbindingen van met name IC's (winstgevend) wordt in principe overgelaten aan de vrije markt op basis van een open toegang. Eventueel is een ordening in de vorm van concessies vanuit nationale sturing en zeggenschap ook mogelijk, maar in de redenering wordt aangesloten bij het principe van 'markt, tenzij'.

Op basis hiervan ontstaat de volgende invulling in termen van marktordening, zeggenschap en aanbesteding:

Tabel 6. Uitwerking aspecten van het regionale perspectief

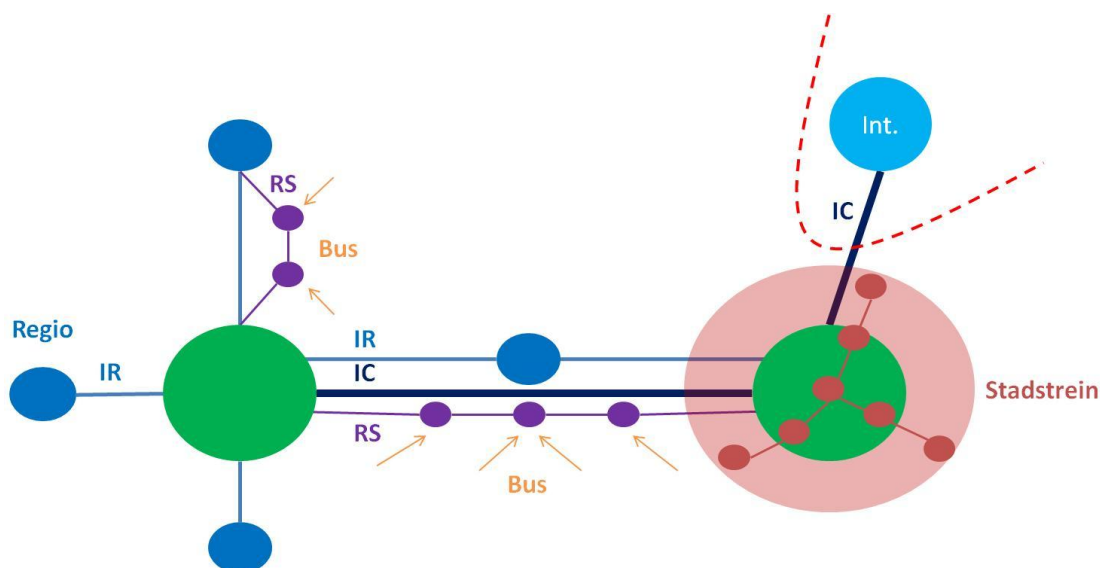
Aspect	Regionaal	Nationaal
Marktordening	Integrale en multimodale vervoerconcessies vanuit 4 tot 6 regio's gemotiveerd vanuit samenhangende regionale openbaarvervoer beleidsplannen opgesteld door de verantwoordelijke regio's eventueel in samenwerking met de nationale overheid. Maximale verevening binnen de concessie, maar ten principale verliesgevend dus realisatie van het openbaar vervoer via concessies.	Op den duur open acces langeafstands-personeenvoer en goederenvervoer. Eventueel nationale concessies voor langeafstandspersoneenvoer.

	Open toegang is mogelijk maar gegeven potentiële impact op levensvatbaarheid van de regionale concessies maar beperkt mogelijk.	
Zeggenschap	Regionale verantwoordelijkheid voor het beleidsproces, bepaling openbare dienstverplichtingen, aansturing van de concessies en monitoring van de resultaten.	Nationale overheid verantwoordelijk voor aansturing infrastructuurbeheerder, financiering regionaal openbaar vervoer en grootschalige infrastructuuruitbreiding. Eventueel verantwoordelijk voor de nationale concessies.
Aanbesteden	Openbare aanbesteding van de concessies Regionale samenwerking mogelijk ter uitvoering van aanbesteding, monitoring en aansturing.	Invulling van de condities voor een level playing field (materieel, stations, capaciteitsverdeling). Eventueel de langeafstandsconcessies aanbesteden

3.3 Toekomstbeeld FMN op basis van het voorkeursscenario

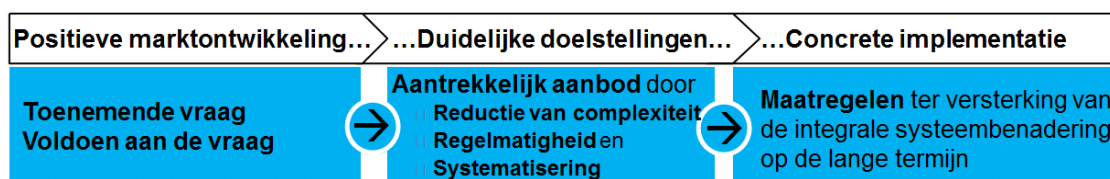
Op basis van het bovenstaand geschetste voorkeursscenario is een toekomstbeeld te schetsen. De eerlijkheid gebied te zeggen dat er vele mogelijkheden zijn. Enkele van deze mogelijkheden zijn op een quickscan-achtige manier verkend. Binnen het regionale mix scenario zijn een drietal verkavelingvarianten op netwerkindelingsbenaderingen geschetst. Zoals eerder genoemd is voor een concrete keuze eigenlijk nadere informatie nodig. Ook zal een nadere analyse van diverse aspecten waaronder capaciteit en financiën nodig zijn om de consequenties inzichtelijk te krijgen. Ondanks deze onzekerheden spreken de FMN partijen binnen het regionale mix scenario de voorkeur uit voor het zogenaamde 'HUB'-model. Een beknopte omschrijving van het HUB-model door FMN is hieronder opgenomen.

Het net bestaat in het HUB-model uit een aantal belangrijke knooppunten in en buiten de Randstad, de zogenaamde Hubs. Op de Hubs sluiten de verschillende treinsoorten Intercity, Interregio, S-trein en Sprinter naadloos op elkaar en het overige openbaar vervoer aan. Op de Hubs zijn fietsvoorzieningen en kan ook een auto of taxi besteld worden. Nederland telt meerdere Hubs. De Hubs kennen klokvast patroontijden en moeten op symmetrische afstanden van elkaar liggen. Dat betekent veelvouden van 15 minuten, zodat de klokvast knopen gemaakt kunnen worden. In enkele gevallen zal door verhoging van snelheid Hubs binnen deze tijden gebracht moeten worden. Naast de Hubs ontstaan velen knopen variërend van een regionale knoop waar de IC aan takt op andere treinen en bussen tot een kleinere knoop waar een regionale trein en een buslijn elkaar treffen. Bepalend voor het systeem is dat op alle knopen de treinen op elkaar aansluiten om zo de optimale deur/deur reis die als rode draad door de LTSA loopt waar te kunnen maken. Van Amsterdam tot Nieuw Amsterdam moet het systeem op elkaar afgestemd zijn en voor de Reiziger als één systeem ervaren worden. Dat het door verschillende vervoerders uitgevoerd worden mag daarbij geen belemmering zijn.



Figuur 11. Een schematische weergave van het HUB-model

In dit model ontstaat één geïntegreerd OV netwerk waarbij de samenhang voor de reizigers geborgd is. De invulling van het HUB-model en daarmee de realisatie van de hoge nationale en regionale beleidsambities, vergt een andere benadering van het openbaar vervoer als geïntegreerd systeem ('anders denken'). Deze wordt volgens de FMN gevonden in het systeemdenken. In de systeembenadering is een geïntegreerde regelmatige dienstregeling verantwoordelijk voor meer regelmaat, meer snelheid en meer aanbod in het openbaar personenvervoer (buitenlands voorbeeld zowel binnen als buiten de EU). Kwalitatief hoogwaardige spoornetwerken (onder anderen in Japan en Zwitserland) in termen van punctualiteit, klanttevredenheid, veiligheid en betrouwbaarheid zijn hierop gebaseerd. De redeneerlijn hierbij is afgebeeld in onderstaande figuur.

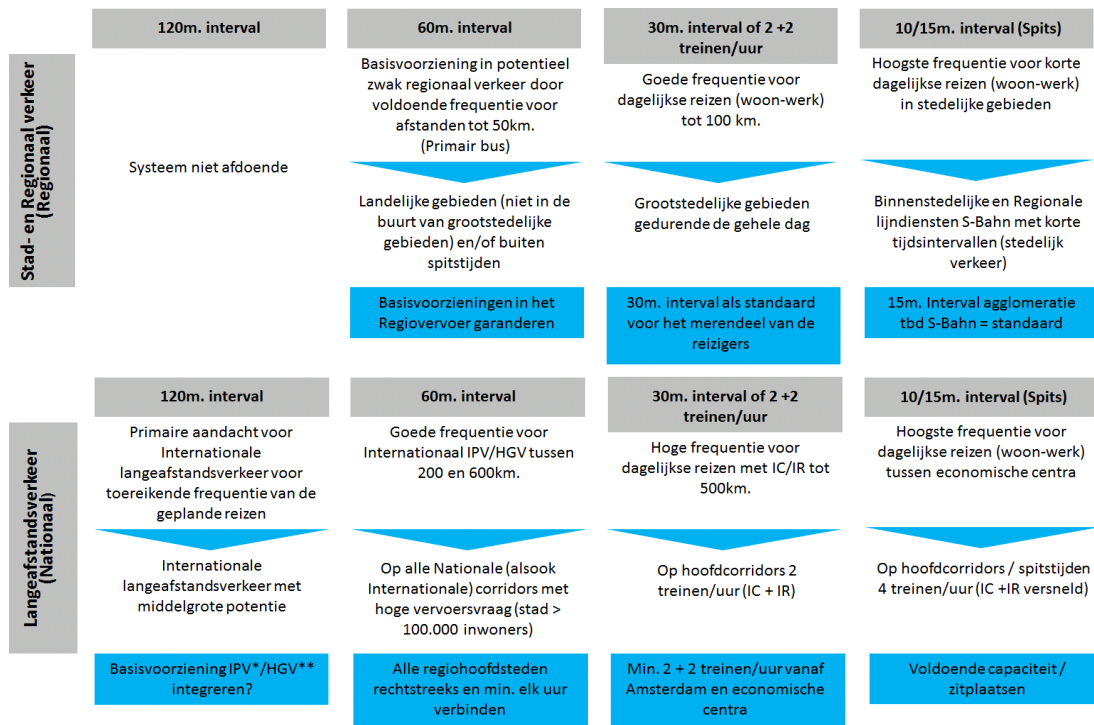


Figuur 12. Hoofdlijn systeemdenken

Om een geïntegreerd netwerk te bewerkstelligen moet de marktontwikkeling in kaart worden gebracht. Als vervoerder zijnde is het essentieel om te voldoen aan de (toenemende) vraag. Bovendien is de vereenvoudiging van het spoornet een belangrijke pijler, ProRail en Blumenthal beamen het feit dat het netwerk momenteel complex is. Als gevolg van deze complexiteit ontbreekt het op regelmatigheid bij knooppunten. Bij invoering van regelmatigheid op knooppunten kun je de reiziger een eenvoudige en betrouwbare dienstverlening aanbieden.

Vanuit de systeembenadering moeten vervoerders in samenwerking met de infrastructuurbeheerder een Nieuw Spoorplan ontwerpen op de lange termijn (bijv. 2025), vervolgens moeten zij mijlpalen benoemen met als doel om het spoornet te blijven doorontwikkelen wat geleidelijk vanaf 2015 ingevoerd kan worden. Deze doorontwikkeling is noodzakelijk om de regelmatigheid en vereenvoudiging van het spoornet te realiseren op de lange termijn.

Een geïntegreerd spoornet betekent een optimale afstemming tussen het lange afstandsverkeer en het stad- en regionaal verkeer. Dit zijn drie verschillende vervoersmarkten die door vervoerders verschillend, en soms zelfs parallel, bediend kunnen worden en de basis vormen voor de concessieverlening en aanbesteding. In onderstaande figuur is indicatief de samenhang en afstemming afgebeeld.



*IPV = Internationaal Personenvervoer

**HGV = Hoge Snelheidsvervoer

Figuur 13. Hoofddlijn systeemdenken

Volgens de FMN vormt de ruggengraat van een hoogwaardig spoornet de verbindingen (woon-werk) van en naar economische centra. Deze verbindingen moeten voor het merendeel van de reizigers een frequentie hebben van vier treinen (2 IC + 2 IR) per uur. Indien dit niet het geval is heeft dit negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het bovenliggende (internationaal verkeer) en onderliggend (stedelijk verkeer) spoornet. Woon-werkverbindingen in grootstedelijke gebieden (bijv. Amsterdam, Rotterdam) worden bediend met een stadstrein netwerk. Dit zijn hoog frequente (minimaal vier keer per uur) en snelle verbindingen binnen een grootstedelijk gebied. Voor het internationaal langeafstandsverkeer met middelgrote potentie is een frequentie van één trein per uur voldoende.

De opbouw van het net is indicatief door de FMN ingevuld. Zie hiervoor de onderstaande tabel.

Tabel 7. Indicatieve uitwerking hub-model in termen van netwerkopbouw en -producten

Net/treinproduct	Omschrijving
Q-liner, Brabantli- ner en Interliner	Snelle buslijnen die Hub's en knooppunten met elkaar verbinden, waar geen spoorlijn ligt vormen een onderdeel van dit netwerk. Zij vervullen een gelijkwaardige rol als een Sprinter en daar waar grote delen tempo 100 aangehouden kan worden zelfs die van Interregio. De basis frequentie is 30'.

Regionale sprinter	Daar waar een S-Net niet realiseerbaar is rijdt de Sprinter naast IC of IR of alleen en ontsluit de regio naar een Hub of regionaal knooppunt. De Sprinter is in multimodale concessies verweven met het regionale busnet. De regionale sprinter kent een basis frequentie van 30' met aanvulling in de brede spits.
Stadstrein	Dit treintype heet in Duitstalige landen S-Bahn en de Fransen spreken van RER. Kenmerk is hoog frequent in stedelijke gebieden als de Randstad, maar ook in stedelijke gebieden als Twente, Arnhem/Nijmegen, Brabantse stedenrij en Zuid Limburg inclusief Aken en Luik kan een S-Net opgezet worden. De S-Netten hebben veel haltes, op de vraag afgestemde routes en uiteraard één of meerdere Hub's waar aangesloten wordt op de IC en IR treinen. Uiteraard bestaat een directe samenhang met de stedelijke metro, tram en busnetten. De S-Netten hebben een basis frequentie van 15', die in de spits opgevoerd kan worden voor woon – werk en studie vervoer tot 7,5' en eventueel op de vraag afgestemde routes
Interregio netwerk	Dit IR Net vervangt de huidige Intercity. Het valt deels samen met het IC net om de huidige kleinere IC stations te bedienen en rijdt op de minder zware assen als drager van het systeem. De IR heeft een basis frequentie van 30', wat in de spitsen opgevoerd kan worden ten behoeve van woon-werk en studie vervoer en daarbij afwijkende op de vraag afgestemde routes mogelijk moeten zijn.
Intercity netwerk internationaal en nationaal	Dit IC Net verbindt de grote Nederlandse steden –Hubs- en de grote stedelijke centra in de ons aangrenzende landen. Het is in binnen- en buitenland een open systeem, zonder verplichte reservering, wat de ruggengraat vormt van het net in Nederland en aangrenzende gebieden. Het net kenmerkt zich door een hoge snelheid, comfort en weinig stops. Het zal concurrerend kunnen zijn met het vliegtuig op afstanden tot 600 km. De IC heeft een basis frequentie van 30' met 60' internationaal.

Wat levert het toekomstbeeld op voor de reiziger, de belastingbetaler en de regionale economie?

Een nieuwe opzet van het spoorvervoer in Nederland biedt ruimte om werkelijk een optimale deur-tot-deur reis te realiseren in een mix van openbare dienstcontracten en open access oplossingen voor de markt. Door goed gebruik te maken van de Hubs kan een optimale materieel- en personeelinzet bereikt worden, die tot lagere kosten leidt. De reiziger staat centraal: deze moet zich gemakkelijk zonder barrières door de keten kunnen verplaatsen. Dit vergt een optimale regie en de noodzaak om over grenzen en eigen belangen heen te willen kijken.

In Nederland zijn genoeg succesvolle projecten om te bewijzen dat een goed innoverend product en samenwerking in de keten tot een hoger aantal reizigerskilometers leidt, betere punctualiteit, een hogere klanttevredenheid en een hogere frequentie tegen gelijkblijvende kosten. Ook in Zwitserland is te zien dat het spoor sterk gegroeid is en vele voordelen behaald zijn, en dat de opzet van het systeem borg staat voor robuuste exploitatie met een hoge punctualiteit.

3.4 Het transitievraagstuk

Vanuit de geschetste toekomstige inrichting van het openbaar vervoer spoor in Nederland in termen van marktordening, zeggenschap en aanbesteding is terugkijkend/terugredenerend de vraag aan de orde op welke wijze dan de transitie vormgegeven moet gaan worden.

Er zijn diverse redenen om zorgvuldig deze transitie vorm te geven. Het gaat om:

- de geleerde lessen van het FMN spoorplan, i.c. de aanbevelingen van de Commissie Janse de Jonge
- de planning van de EC betreffende het invoeren van de maatregelen van het 4^e spoorwegpakket en het beleidsvoornemen voor een onderhandse gunning van de concessie van het HRN
- conclusies van de ACM aangaande het level playing field.

Elk van bovenstaande punten worden hieronder kort toegelicht.

Lessen FMN Spoorplan

Het nieuwe FMN Spoorplan is in opdracht door het ministerie van IenM⁵⁶) onafhankelijk getoetst (nadere analyse) door een commissie onder voorzitterschap van dhr. Janse de Jonge⁵⁷). Een essentieel onderdeel van zijn advies gaat over de timing van de verdere decentralisatie. Hij schrijft: *'aanbesteding van een treindienst vergt vooral ook tijd om tot een zo goed mogelijke aanbesteding te komen.'* Verder benoemt hij de onderwerpen personeel (*'personeel dient tijdig te weten waar men aan toe is'*) en materieel (*'ook de aanschaf van materieel en de eventuele overdracht ervan vergt tijd en een ruime planning'*). Een zorgvuldig ingerichte transitieperiode waarbij geleerd wordt van aanbestedingen is belangrijk. Janse de Jonge stelt voor om de regio Limburg als toetssteen te laten fungeren: *'mede gelet op de nuanceringen hiervoor, kan naar mijn mening de regio Limburg prima dienen als toetssteen voor mogelijk andere decentralisaties. Dit dient gepaard te gaan met de mij hiervoor geformuleerde wens om in te zetten op een nauwkeurige en adequate monitoring in het belang van de kwaliteit en effecten op de Reiziger van deze decentralisatie.'*

Op basis van het advies van Janse de Jonge zijn enkele lijnen voorgedragen voor decentralisatie. Verder decentralisatie was op dat moment voor Janse de Jonge niet opportuun. Wel adviseerde Janse de Jonge om later een beoordeling uit te voeren op de mogelijkheden voor decentralisatie. Hij schrijft: *'voor de overige lijnen uit het FMN-Plan adviseer ik om bij een mid term review van de HRN concessie (in 2019/2020) te beoordelen of decentralisatie alsdan opportuun en maakbaar is'.*

Planning EC en het beleidsvoornemen HRN

Het voorstel van de EC voorziet in een transitieperiode. Open toegang en verplichte aanbesteding gaan in per 2019 en onderhands gegunde concessies mogen doorlopen tot 2023. Voor de Nederlandse situatie betekent dit een transitieperiode van minstens 2019 tot 2023. Het ministerie van IenM heeft het voornemen bekend gemaakt om de concessie van het HRN in 2015 onderhands te gunnen voor een periode van 10 jaar. Deze tegenstellingen leiden tot een 'big bang' en levert volgens ons een aantal aandachtspunten voor een transitie, zodat de maatregelen van de EC een zachte landing maken.

ACM uitvoering en handhaafbaarheidstoets

Volgens de ACM⁵⁸) "biedt het voorstel voor Nederland kansen voor een aantrekkelijker en efficiënter spoorvervoer". De ACM wijst er echter ook op dat een geliberaliseerde spoormarkt alleen werkt als er op Europees niveau gelijke kansen voor alle spelers zijn. Volgens de ACM mogen vervoerders niet afhankelijk zijn van hun concurrenten voor onmisbare voorzieningen. Volgens de ACM gaat het om:

- een goed werkende en non-discriminatoire markt voor rollend materieel
- een non-discriminatoire integraal ticket-systeem
- non-discriminatoire toegang tot stations.

⁵⁶) Kamerstukken II, 2011-2012, 22 026, nr. 360, 17 april 2012.

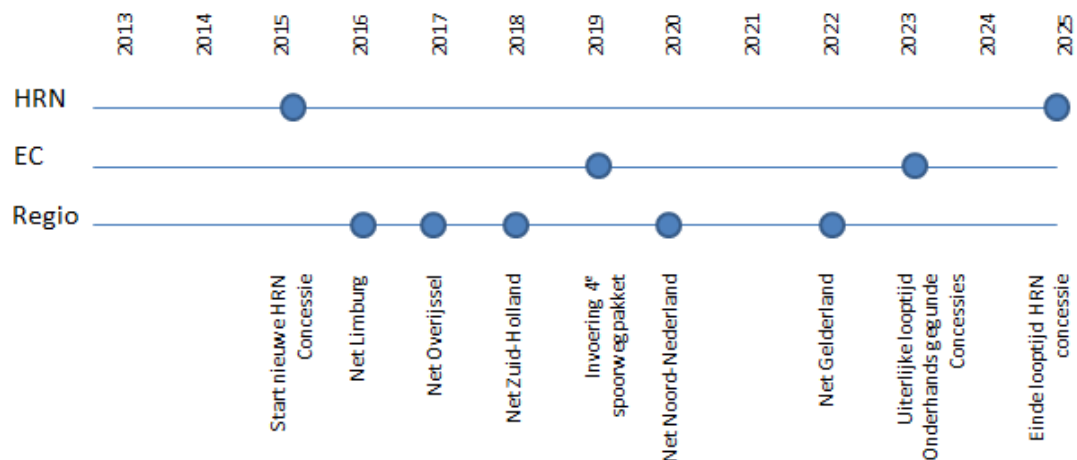
⁵⁷) Commissie Janse de Jonge (2012), Quo vadis? Toetsing en beoordeling van het nieuwe spoorplan van FMN, 10 juli 2012.

⁵⁸) ACM (2013), Vervolg Uitvoerings- en handhavingstoets op het vierde spoorwegpakket, 23 april 2013.

Voor al deze voorzieningen is de bottom line dat een tijdig voorbereiding en uitvoering nodig is om bij de start van de liberalisering klaar te zijn. Dit geldt met name voor materieel waarbij de markt voor tweedehands materieel nog niet goed functioneert. Hiervoor adviseert de ACM: *‘Omdat de technische en toegangsbarrières voor de markt voor rollend materieel juist bij de start van de liberalisering het grootst zijn, adviseert ACM één Europese voorbereiding waarbij elke lidstaat vóór 3 december 2019 een studie naar de markt voor rollend materieel uitvoert en voor die datum ook de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen implementeert.’*

Voor Nederland is zoals aangegeven door artikel 43 WP2000 al voorzien in het overdragen van materieel naar volgende concessies. Wij adviseren wel tegelijk met het vervoerplan een materieelplan te maken zodat volgens de opgenomen tijdslijn het noodzakelijke materieel voor de concessies beschikbaar is. Voordat dit plan uitgewerkt is achten wij het onverstandig om materieelbestellingen te doen, omdat het huidige materieelbestand niet een-op-een past in een nieuw vervoerplan.

De drie bovengenoemde punten samenvattend benadrukt de opgave om zorgvuldig met de transitie om te gaan. Een goede liberalisering vraagt om een tijdige voorbereiding. Dit gaat dan met name om het creëren van een level playing field voor spoorwegondernemingen inzake de drie door ACM aangedragen voorzieningen en het gaat om het tijdig afbouwen c.q. afschalen van de onderhandse concessie voor het hoofdrailnet door geleidelijk kavels op de markt te gaan zetten en daarmee geleidelijk toe te groeien naar een volledig vrije markt per 2023. Ook gaat het om het mitigeren c.q. verzachten van de effecten op de aandeelhouderswaarde van NS voor het ministerie van Financiën. In onderstaande tijdslijn is de dynamiek van de komende jaren te zien.



Figuur 14. Tijdslijn dynamiek

In de tijdslijn is een ‘big bang’ moment zichtbaar, op het moment dat de onderhands gegunde HRN concessie aan NS doorloopt tot 2025, waar in 2023 met het 4e spoorwegpakket een eind komt aan alle onderhands gegunde concessies. Hierin liggen kansen voor het door Janse de Jonge genoemde Midterm Review⁵⁹). Ook is de ‘big bang’ te voorkomen door nu al de HRN concessie zo aan te passen dat een tijdige transitie mogelijk is, bijvoorbeeld door punten van de ACM uitvoerbaarheid en handhaafbaarheidstoetsen mee te nemen. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op het transitiepad en over hoe nu verder te gaan.

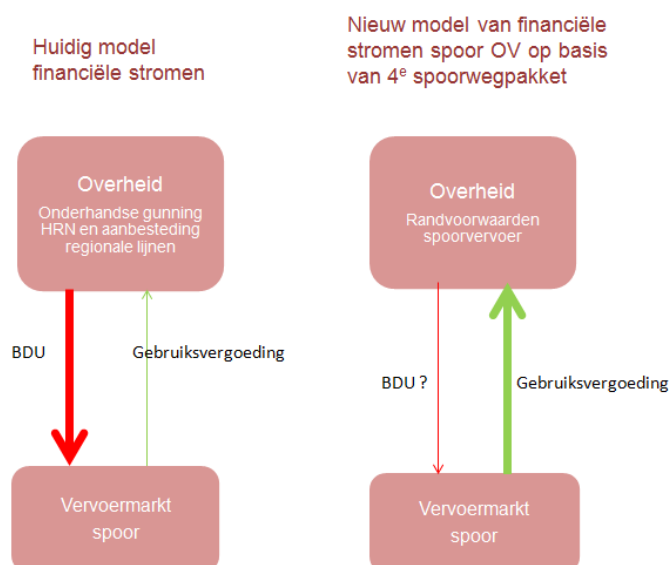
⁵⁹) Janse de Jonge - Quo Vadis. Toetsing en beoordeling nieuwe spoorplan fm 10 juli 2012.

4. Hoe verder?

4.1 Schets van de opgave: kansen zien en opties open houden

Met het 4^e spoorwegpakket schetst de EC een transitie naar een nieuwe marktordening (open access en zo nodig aanbesteding) in grofweg 2020. Een nieuwe orde waarin de spoorsector een grotere bijdrage levert aan de bereikbaarheid (meer reizigerkilometers en hogere reizigerstevredenheid) en daarmee de economische ontwikkeling van Nederland, tegen relatief lagere publieke kosten. Over zeggenschap wordt geen nadere duiding gedaan, anders dan dat gesproken wordt over de bevoegde instanties in relatie tot het spoorvervoer. Deze nieuwe orde gaat er naar verwachting vroeger of later ook daadwerkelijk komen. De Europese besluitvorming is niet volledig te overzien maar alle signalen duiden op een vaststelling van het 4^e spoorwegpakket met daarin de basisprincipes zoals deze nu ook in het voorstel van de EC zijn opgenomen. De huidige zekerheden en vanzelfsprekendheden komen daarbij te vervallen.

- Deze nieuwe (of andere) orde waarin volgens ons veel kansen zijn opgenomen vraagt om een geheel **andere manier van denken** in de spoorsector.
- Het 'anders denken' zit in de vertaling van het **uitgangspunt dat de markt leidend** is bij de invulling van het spoorvervoer.
- Hiervoor is noodzakelijk dat de overheid/**bevoegde instanties op basis van de juiste en volledige informatie**, vanuit het publiek belang een goede afgewogen invulling geeft aan de **randvoorwaarden bij open Access** dan wel vanuit een wel doordacht openbaar vervoer beleidsplan aan een **spoorvervoercontract**.



Figuur 15. Huidig en nieuw model financiële stromen

Dit betekent kansen die vragen om een toegesneden governance structuur voor het spoorvervoer zodat de overheden en markt optimaal kunnen functioneren om de kansen voor Nederland ook te realiseren.

Het vraagt ook een tijdige goed doordachte strategie, om in aanloop naar het verzilveren van de kansen, geen onnodige kosten te veroorzaken door een te abrupte overgang van het huidige systeem naar de nieuwe ordening. Deze zogenaamde “deriksing” van de overgang vraagt om inzicht bij alle bestuurlijke partijen (20 op dit moment in Nederland) in de juiste en volledige feiten op financieel en capacitair gebied.

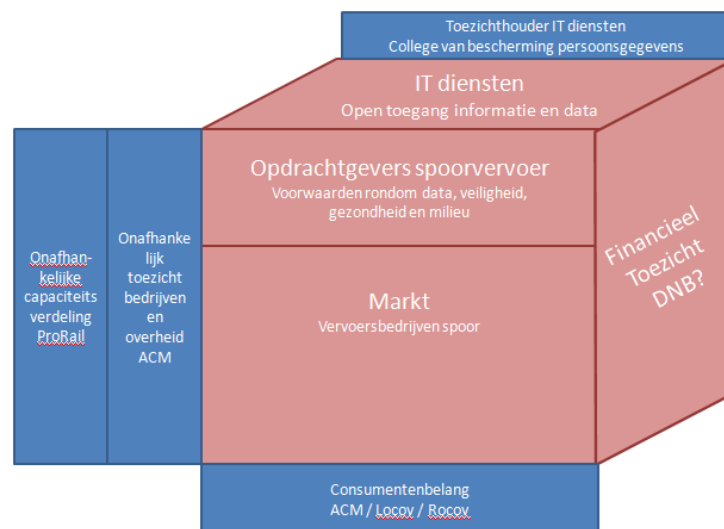
Deze strategie vraagt als startpunt een gezamenlijke visie van de verantwoordelijke bestuurlijke partijen voor het Spoorvervoer van vandaag en het uitstippelen van een tijdpad. Hieronder gaan wij hier nog nader op in.

Governance structuur

In onderstaand model geven wij de toezichthoudende functies weer die wij voorzien bij het invoeren van het 4^e spoorwegpakket.

Duidelijk is dat voor het belang van reiziger en belastingbetaler, er een belangrijke rol is weggelegd voor de ACM, maar natuurlijk ook voor de Locov en Rocov organisaties. Daarnaast zal voor de toedeling van de capaciteit op het spoor een belangrijke onafhankelijk rol voor Prorail zijn weggelegd. Evenals een toezichthoudende rol van de DNB als het gaat om financiële/bancaire transacties in de spoorsector.

Specifiek willen wij ook nog wijzen op het belang van een onafhankelijk toezichthouder op het open gebruik van data in relatie tot de spoormarkt en daarvoor te ontwikkelen producten en diensten.



Figuur 16. Nieuw organisatorisch model op basis van het 4^e spoorwegpakket

Kansen en transparantie

De decentrale overheden en haar decentrale vervoerders zien de kansen van het 4^e spoorwegpakket. Het gaat dan vooral om het optimaal bedienen vanuit een gezamenlijk regionaal perspectief van de regionale bereikbaarheid en daarmee de regionaal economische ontwikkeling. Deze kansen vertalen zich in duidelijke voordelen in termen van besparingen op overheidsmiddelen, en met meer en tevreden reizigers die van het spoorvervoer gebruik gaan maken. Zie hoofdstuk 3 van dit rapport. De gezamenlijke inzet in het benutten van deze kansen is een versterking van de zeggenschap door middel van een regionale aansturing van al het regionale openbaar vervoer. Voor de goede orde, wij zien deze kansen ook voor de nationale overheid en de huidige vervoerder op het HRN NS.

Het volledig definiëren en invullen van de gewenste marktordening, zeggenschap en aanbesteding is vanuit het gezamenlijke perspectief van de DO's en FMN is helaas nog niet goed mogelijk. Hiervoor ontbreekt eenvoudigweg de benodigde informatie ten aanzien van de financiën en de capaciteit. Wij hebben deze informatie wel gevraagd maar deze is helaas niet beschikbaar. Ook Rebel heeft met deze beperking moeten werken. Dit maakt het voor ons alsmede FMN en de DO's, dus onmogelijk om vanuit het principe 'markt, tenzij' een goede onderbouwde invulling te kunnen geven van de mogelijkheden en de effecten en vanuit deze inschatting een invulling te kunnen geven aan de marktordening in termen van mix 'open toegang' en 'concessies'. Voor de komende periode is het dan ook essentieel dat deze informatie op tafel komt. De FMN partijen zijn in ieder geval bereid deze informatie te delen. De verwachting is wel dat het de regionale reiziger en belastingbetaler ten goede komt, sterker nog de verwachting is dat door beter inzicht in de financiën en capaciteit, besparingen op het hoofdrailnet kunnen worden omgebogen naar investeringen in het regionaal spoor/OV-net.

Geen 'big bang'

Zoals gezegd is de vormgeving van de transitie een belangrijk aandachtspunt voor het invullen van het potentieel van het 4^e spoorwegpakket. Wij zijn van mening dat, alleen al vanuit het kansen potentieel van het 4^e spoorwegpakket, er voldoende aanleiding is om weloverwogen stappen te zetten om de voorgestelde ordening van een nieuwe spoormarkt in te voeren.

Gegeven de huidige marktsituatie in termen van toetredingscondities, gegeven de timing van de EC voor de liberalisering per 2019 en de maximale termijn voor onderhands gegunde concessies tot 2023 is het zaak om te voorkomen dat per 2023, als er geen overeenkomst met de EC bereikt wordt, in één keer het 4^e spoorwegpakket ingevoerd moet worden.

Deze 'Big Bang' kent allerlei risico's die het benutten van de kansen en voordelen van het 4^e spoorwegpakket kunnen frustreren. Het voorkomen van de 'big bang' zien wij als een belangrijke opgave die geadresseerd moet worden. De komende tijd dient de transitieproblematiek van de overgang van een onderhands gegunde concessie HRN naar Open Access en/of Openbaar aanbestede concessies voorkomen te worden door het daarop toesnijden van de onderhandse HRN concessie.

Dit kan door de diensten, genoemd in de uitvoering en handhaafbaarheidstoetsen van ACM op het 4^e spoorwegpakket, niet op te nemen in de HRN concessie maar alvast onafhankelijk te positioneren in de spoormarkt.

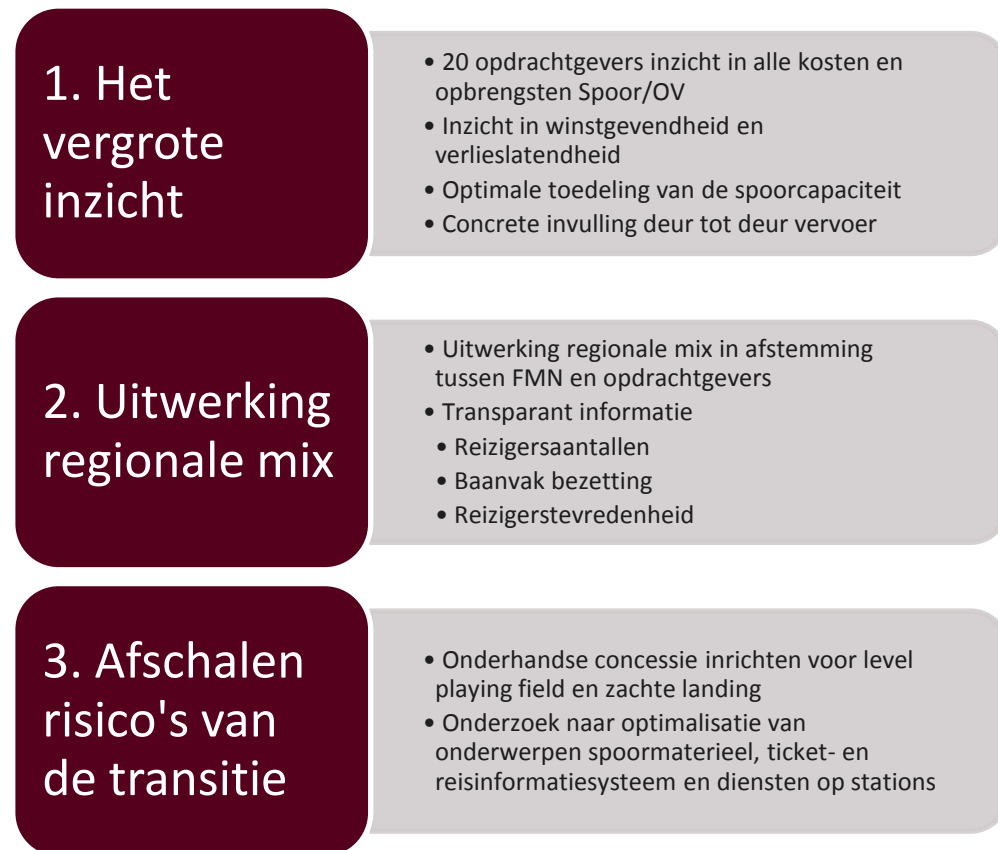
4.2 Ons advies: gezamenlijk verder

Gegeven onze bovenstaande analyse komen wij tot het advies aan regionale overheden en de regionale spoorvervoerders om in het komende besluitvormingstraject over het 4^e spoorwegpakket in te zetten op een meersporen benadering om daarmee de kansen en effecten in termen van marktordening nader te expliciteren op regionaal schaalniveau en de opties voor het versterken van de zeggenschap op regionaal schaalniveau en vanuit deze combinatie de regionale economie te stimuleren open te houden. Hieronder valt ook het optimaliseren van de condities om marktwerking op termijn succesvol te laten zijn. In onderstaande figuur hebben wij de verschillende sporen benoemd en uitgewerkt.

Om tot de optimalisatie te kunnen komen op regionale schaal zal samen met de nationale overheid de feiten en cijfers van het spoornetwerk geanalyseerd en beoordeeld moeten worden op potentieel van winstgevend en verlieslatend en capacitair beslag van gewenste netwerken.

Een overleg van de 20 opdrachtgevers voor het OV is hiervoor aangezegd, gericht op het delen van alle relevante informatie om tot de juiste inzichten te komen op financieel en capacitair gebied.

Samengevat ziet onze aanbeveling er als volgt uit:



Figuur 17. Meersporenbenadering opties open houden 4^e spoorwegpakket

Onze eerste aanbeveling is dan dat de huidige 20 opdrachtgevers van het OV in Nederland, inzicht krijgen in alle kosten en opbrengsten in het Spoor/OV waarbij zij op basis van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de afspraken in relatie tot Regio Agenda's, met elkaar komen tot een inzicht in de winstgevendheid en de verlieslatendheid van het spoor om zo te komen tot optimale toedeling van de spoorcapaciteit. Dit inzicht kan dan leiden tot een optimalisering van regionale netten en het nationale net. Hiermee wordt een concrete invulling gegeven aan deur-tot-deur vervoer en invulling gegeven aan het uitgangspunt van het 4^e spoorwegpakket om bij publieke investeringen zo hoog mogelijke reizigersaantallen en reizigerstevredenheid te genereren.

Onze tweede aanbeveling is dan dat FMN partijen in nauwe afstemming met hun opdrachtgevers een verdere uitwerking geven aan het 'regionale mix scenario'. Het goede vertrekpunt is hierbij dat de decentrale opdrachtgevers in het kader van hun huidige aanbestedingsvoorwaarden in het kader van hun zeggenschap over het decentraal vervoer, beschikken over de prestaties van hun vervoerders als het gaat om reizigersaantallen, baanvak bezetting en reizigerstevredenheid.

Een 'big bang' is een te voorkomen bij de invoering van het 4^e spoorwegpakket door alvast bij het onderhands gunnen van de concessie van het HRN, de non-discriminatoire toegang tot spoormaterieel, ticket- en reisinformatiesysteem en diensten op stations separaat te regelen, en niet onderdeel te laten zijn van de onderhandse gunning, of deze bij een andere partij dan NS onder te brengen, voor of tijdens de onderhands gegunde concessie.

Tevens is het belangrijk om een geleidelijke opening van de markt te regelen in de concessie, bijvoorbeeld door 'Midterm Reviews' mogelijk te maken en de mogelijkheid te scheppen om regionale lijnen tussentijds aan te besteden. Naast het separaat regelen is het ook belangrijk dat er tegelijkertijd wordt ingezet op het bewaken van het hiermee te creëren level playing field op het gebied van spoormaterieel, ticket- en reisinformatiesysteem en diensten op stations. Een onderzoek naar de wijze waarop die zo snel en effectief mogelijk kan worden vormgegeven en naar optimalisatie van deze onderwerpen zal naar onze mening zo snel mogelijk moeten worden uitgevoerd. Dit alles zorgt voor een zachte landing van het 4^e spoorwegpakket.

Bijlagen

Samenvatting FMN Spoorplan

Het Spoorplan 2010 van FMN is ontstaan op basis van achterliggende onderzoeken en bewezen resultaten, en ervaringen van FMN. Het plan is gepresenteerd in februari 2011 aan de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM).

In het Spoorplan stelt FMN voor om de opbouw van het treinsysteem in Nederland te organiseren vanuit de formules HSL, Intercity en Stoptrein. Deze formules zouden aanbesteedt kunnen worden, waardoor er een financiële hefboom ontstaat.

De rendabele intercitynetten kunnen in één geheel worden aanbesteed, maar ook in meerdere delen om de concurrentie te vergroten. Opbrengsten vanuit deze aanbestedingen kunnen gebruikt worden ter ondersteuning van de, nu nog onrendabele, regionetten. Door regionetten aan te besteden kan er een integrale concessie ontstaan tussen bus- en spoorvervoer. Deze visgraatconstructie op regionaal niveau kan zorgen voor de realisatie van een optimale aansluiting voor de regionale reiziger.

Volgens FMN kan er al begonnen worden met het invoeren van het Spoorplan door regionetten te ontvlechten van het hoofdrailnet. Bij de nieuwe spoorconcessie van het HRN in 2015 zou het plan in zijn geheel kunnen worden ingevoerd.

Scenario

In het FMN Spoorplan worden verschillende scenario's gepresenteerd voor het opdelen van het spoorvervoer in Nederland. Door opdeling van de netten naar schaalniveau kan er meer kwaliteit voor de reiziger worden geboden met lagere kosten voor de overheid. Er is een HSL-net voor internationale reizigers, intercitynetten voor de lange afstandsreiziger en regionale netten de regionale reiziger.

Het HSL voor de internationale reiziger: Het HSL-Net is nog in ontwikkeling en moet een wezenlijk onderdeel gaan vormen van het Europese HSL-Net als hoofdas door Nederland, België en Frankrijk.

Intercitynetten voor de lange afstandsreiziger: Intercitynetten verbinden belangrijke stedelijke gebieden en steden met elkaar. Het intercitynet kan eenvoudig opgedeeld worden in drie geografische intercitynetten - Intercitynet Centraal, Noord&Oost en Zuid. De drie intercitynetten kunnen in zijn geheel in de huidige vorm gehandhaafd blijven en na aanbesteding uitgevoerd worden door één vervoerder, maar ook door afzonderlijke aanbestedingen en vervoerders. Dit zal volgens FMN een maximale concurrentie tot gevolg hebben.

Stoptreinen voor de regionale reiziger: Stoptreinen hebben voornamelijk een regionale functie en ondersteunen het gehele treinsysteem. De stoptreinen dienen ontvlecht te worden van de intercity's en uit het hoofdrailnet gehaald te worden. Deze kunnen dan ondergebracht worden in verschillende regionetten: Net Noord Nederland (NNnet), Net Overijssel – Twente (OTnet), Net Gelderland (Gnet), Net Noord-Holland (NHnet), Net Randstad (Rnet), Net Brabant (Bnet) en Net Limburg (LNet).

Kansen voor Nederland

Door het ontstaan van multimodale geïntegreerde netwerken van treinlijnen en streekbussen kunnen tegen lagere kosten een beter vervoer geboden worden. Volgens FMN zorgt dit visgraatmodel ervoor dat het gebruik van stoptreinen op het kernnet sterk gaat toenemen en er een betere aansluiting levert aan de intercity's. Hierdoor ontstaat een kwalitatief beter aanbod voor de reiziger terwijl tegelijkertijd door de decentrale overheden kan worden bezuinigd of met een efficiëntere inzet van middelen meer effectiever openbaar vervoer kan worden geleverd.

FMN verwacht een marktwerking op het spoor te realiseren en de kosten voor de overheid omlaag te brengen. Door het aanbesteden van het rendabele intercitynet zal de overheid inkomsten genereren die teruggevloeid kunnen worden om de niet rendabele stoptreinen te financieren. Voor de reiziger zorgt dit voor een efficiënter en beter OV-netwerk met een hogere kwaliteit, frequentie, punctualiteit en betere aansluitingen.

Sterke en zwakke punten

Aan de hand van het FMN Spoorplan zijn er verschillende onderzoeken geweest naar de sterke en zwakke punten van het plan. Er is door SBB Consulting een second opinion geformuleerd⁶⁰⁾ een aanbeveling door dhr. Blumenthal⁶¹⁾ en er is door de heer Janse de Jonge als onafhankelijk voorzitter samen met twee externe bureaus, Ernst en Young en First Dutch, een analyse uitgevoerd⁶²⁾.

SBB consulting stelt dat het concept van FMN een serieuze indruk maakt. Het visgraatmodel is een basis voor kwaliteit en de ervaring van de betrokken partijen kan zorgdragen voor de uitwerking van het plan. Blumenthal geeft aan dat een 'indrukwekkende groei van het aantal landelijke en regionale reizigers te verwachten is als, onder andere, het FMN Spoorplan wordt ingevoerd. Als aanbevelingen geeft hij aan dat er een goede marktwerking nodig is van gelijkwaardige partijen en een transparant tariefsysteem.

De analyse van dr. Janse de Jonge is op 12 juli 2012 aangeboden aan de Tweede Kamer door minister Schultz - van Haegen van het ministerie van IenM. Het betreft een onafhankelijke toets van het FMN Spoorplan, waarbij gekeken is naar de kwestie van samenloop, de gevolgen voor de reiziger en de financiële consequenties voor de overheid.

Vooraf op niet-financieel gebied is de analyse overwegend positief, door de verhoogde frequentie en de verwachte resultaten van het exploiteren van regionale netten. Er moeten wel duidelijk afspraken gemaakt worden tussen alle vervoerders over alle fronten van spoorvervoer, zodat de reiziger hier niet de dupe van is. Mogelijk zal wet- en regelgeving aangepast moeten worden om het complexer wordende speelveld te beheersen. Een kritische kanttekening is dat de groei van reizigerskilometers naar waarschijnlijkheid niet zal groeien naar verwachting van FMN, maar dat dit lager uitvalt.

De analyse op financieel gebied laat zien dat er op korte termijn negatieve businesscases liggen in de regionale lijnen, met verbetering tot kostenneutraliteit voor sommige van deze lijnen in 2020. Hierbij concludeert Janse de Jonge dat de deur voor decentralisatie 'niet meteen moet worden dichtgeslagen'. Het is de vraag voor regionale overheden wat zij met de regionale lijnen willen.

Voorafgaand aan de invoering van een dergelijk plan geeft Janse de Jonge aan dat er een aantal hindernissen weg te nemen zijn tussen de vervoerders, en dat daarna stapsgewijs moet worden gekeken naar een vervolg. Er wordt een negatief advies gegeven over de decentralisatie van gehele netwerken door het complexer worden van het spoorvervoer, maar enkele treindiensten zouden zeker regionaal aanbesteedt kunnen worden. Tijdens het Midterm Review van de HRN concessie (in 2019/2020) zal alsnog over de overige lijnen beoordeeld kunnen worden of decentralisatie wenselijk is.

⁶⁰⁾ Bijlage – Het Nieuwe Spoorplan FMN. Een betere ordening van het openbaar vervoer. Februari 2011.

⁶¹⁾ Bijlage – Het Nieuwe Spoorplan FMN. Een betere ordening van het openbaar vervoer. Februari 2011.

⁶²⁾ Janse de Jonge – Quo Vadis. Toetsing en beoordeling Nieuwe Spoorplan FMN 10 juli 2012.

Tabel ontwikkeling klantoordeel 2006-2012

	Spoor ver- voer- der	Klan- tenoor- deel 2006	Klan- tenoor- deel 2007	Klan- tenoor- deel 2008	Klan- tenoor- deel 2009	Klan- tenoor- deel 2010	Klan- tenoor- deel 2011	Klan- tenoor- deel 2012
Treindiensten		6,6	6,8	7,2	7,1	7,1	7,2	7,2
Zwolle-Kampen	NS	-	-	7,7	7,6	7,5	7,6	7,7
Ede-Amersfoort (Valleilijn)	Con- nexxi- on	-	6,3	7,1	7,6	7,6	7,6	7,6
Maastricht-Heerlen- Kerkrade (Heuvel- landlijn)	Veolia	-	-	-	7,7	7,5	7,5	7,5
Leeuwarden- Harlingen	Arriva	-	(7,3)	7,5	7,8	7,5	7,6	7,4
Dordrecht- Geldermalsen	Arriva	-	-	7,7	7,8	7,4	7,5	7,4
Rotterdam-Hoek van Holland	NS	-	-	-	7,3	7,2	7,4	7,4
Groningen- Nieuweschans	Arriva	-	(6,7)	7,1	7,2	7,4	7,4	7,4
Groningen-Delfszijl	Arriva	-	(6,7)	7,3	7,3	7,4	7,3	7,4
Leeuwarden- Stavoren	Arriva	-	(7,3)	7,4	7,7	7,3	7,3	7,4
Groningen- Leeuwarden	Arriva	-	7,1	7,3	7,3	7,2	7,3	7,4
Groningen- Roodeschol	Arriva	-	(6,7)	7	7,2	7,3	7,2	7,4
Zutphen-Apeldoorn	NS	7,1	7,3	7,4	7,3	7,3	7,2	7,4
Almelo-Marienberg	Con- nexxi- on	-	7,7	7,6	7,5	7,2	7,1	7,2
Gouda-Alphen a/d Rijn	NS	-	6,9	7	7	6,7	6,9	7,2
Zutphen-Hengelo- Oldenzaal	Syntus	-	7,1	7,3	7,2	6,8	6,9	6,9
Roermond-Nijmegen (Maaslijn)	Veolia	-	-	-	6,9	6,9	6,9	6,9
Arnhem-Tiel	Syntus	-	7	6,9	7,1	6,6	6,8	6,7
Winterswijk-Zutphen	Syntus	-	6,8	7,1	7	6,8	6,9	6,6
Arnhem-Winterswijk	Syntus	-	6,2	6,7	6,8	5,9	6,6	6,6
Zwolle-Emmen	NS	-	-	6,8	6,7	6,7	6,4	6,3