

# **Het Nieuwe Spoorplan:** Inschatting Besparingen en Analyse Organisatorische en Bestuurlijke Consequenties

Maarten Janssen  
Emiel Maasland  
Joop Koppenjan  
Lasse Gerrits





# **Het Nieuwe Spoorplan: Inschatting Besparingen en Analyse Organisatorische en Bestuurlijke Consequenties**

Maarten Janssen  
Emiel Maasland  
Joop Koppenjan  
Lasse Gerrits

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Federatie Mobiliteitsbedrijven  
Nederland (FMN)

Rotterdam, mei 2011

## Disclaimer

De in dit rapport gebruikte data zijn voor een groot deel aangeleverd door de FMN-leden. In het tijdsbestek dat ons ter beschikking stond hebben wij deze data niet kunnen verifiëren. Het rapport is gebaseerd op het uitgangspunt dat de aangeleverde informatie betrouwbaar is.

© Copyright SEOR 2011

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd binnen de perken van de Auteurswet gegevens uit dit rapport te gebruiken mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

<i>Contactpersoon</i>	Emiel Maasland
<i>Adres</i>	SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam Postbus 1738 3000 DR Rotterdam
<i>Telefoon</i>	010 – 408 1513
<i>Fax</i>	010 – 408 9650
<i>E-mail</i>	emaasland@ese.eur.nl
<i>Internet</i>	www.seor.nl / www.ecri.nl

## Inhoudsopgave

Managementsamenvatting .....	5
Onderzoeksteam .....	9
Voorwoord .....	11
1 Inleiding .....	13
2 Inschatting besparingen .....	14
2.1 Inleiding .....	14
2.2 Methodologie van berekening .....	17
2.3 Ruwe berekening van de reeds gerealiseerde efficiëntiewinsten .....	20
2.4 Vertaling naar de te realiseren efficiëntiewinsten .....	21
2.5 Suggestie op hoofdlijnen voor gunningprocedures .....	22
3 Organisatorische en bestuurlijke consequenties .....	25
3.1 Inleiding .....	25
3.2 Organisatorische en bestuurlijke consequenties op operationeel niveau..	26
3.3 Organisatorische en bestuurlijke consequenties op strategisch niveau ....	29
3.4 Organisatorische en bestuurlijke consequenties op bestuurlijk niveau .....	35
3.5 Conclusies .....	43
Referenties .....	48
Appendix A: Berekening besparingen spoor .....	52
Appendix B: Becijfering NS DRU's vs. FMN DRU's .....	54
Appendix C: Lijst met respondenten .....	56



## Managementsamenvatting

1. De laatste jaren is veel ervaring opgedaan met het aanbesteden van decentrale spoorwegnetten. Decentrale spoorwegnetten zijn de spoorwegnetten die in handen zijn van regionale overheden en veelal in het verleden door de NS zwaar verliesgevend geëxploiteerd werden. De regionale treinvervoerders, veelal de regionale busvervoermaatschappijen, hebben ook nu een aantal jaren ervaring met het treinvervoer in verschillende regio's.
2. Bij de aanbestedingen rond het jaar 2005 bleek dat de nieuwe regionale treinvervoerders, zoals Arriva, Syntus en Veolia, gemiddeld veel minder subsidie vroegen om de lijnen te exploiteren, dan de NS daar als subsidie voor kregen, of in ieder geval een hoger gewenst aantal dienstregelingen hebben gemaakt.
3. Na jaren van exploitatie van een aantal decentrale lijnen blijkt dat de regionale vervoerders deze inclusief subsidies met een positief bedrijfsresultaat kunnen exploiteren. Dat wil zeggen dat zelfs de relatief lage subsidie die deze bedrijven ontvangen hebben (in vergelijking met de NS vroeger), in de toekomst verder omlaag zou kunnen.
4. Het aantal reizigerskilometers op de decentrale spoorwegnetten die zijn aanbesteed, is veel sneller gegroeid, dan die op andere, vergelijkbare lijnen en reizigers tonen een relatief grote klanttevredenheid over de diensten die door de regionale vervoerders worden geleverd.
5. In het Nieuwe Spoorplan dat is opgesteld door de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) wordt voorgesteld de opbouw van het treinsysteem in Nederland te organiseren vanuit de functies HSL, intercity en stoptrein. De stoptreinen worden onderdeel van een Regionet waar ook het streekvervoer in geïntegreerd is. De totale NS concessie wordt gesplitst in een aantal regionale pakketten en één of meer intercitypakketten. Alle pakketten zouden in de vorm van een openbare aanbesteding of onderhandse gunning op de markt kunnen worden gebracht.
6. FMN heeft SEOR-ECRI gevraagd binnen een tijdsbestek van ruim twee weken de mogelijke besparingen die via dit plan gerealiseerd kunnen worden in kaart te brengen en de organisatorische en bestuurlijke veranderingen die dat met zich meebrengt te onderzoeken.
7. Door het realiseren van het Nieuwe Spoorplan kunnen er vele winnaars zijn.
  - a. De reizigers die van regionaal vervoer gebruik maken krijgen uitzicht op meer reismogelijkheden door onder andere een verbeterde aansluiting tussen trein en bus en door een frequentere dienstregeling (ruim 30% meer dienstregelingen in 5 Regionetten).
  - b. De regionale vervoerders kunnen kosteneffectiever werken en generen hogere omzetten.

- c. De verschillende overheden kunnen, mits goed georganiseerd, met lagere subsidies een beter regionaal vervoersnetwerk mogelijk maken.
  - d. De gevolgen voor de concessiehouder van het intercitynet (nu de NS) zijn ambiguër. Aan de ene kant krijgen ze er meer sterke regionale concurrentie bij (wat de omzetten drukt), maar aan de andere kant kunnen de grotere regionale reizigersstromen ook een positief effect hebben op het aantal reizigers in de intercitytreinen.
8. Op basis van gegevens die wij van FMN hebben gekregen schatten wij in dat de overheid in totaal zo'n 28,5 miljoen euro op jaarbasis kan besparen indien zij de regionale treindiensten in 5 regio's die volgens het Nieuwe Spoorplan ook vrijgegeven moeten worden, te weten Limburg, Brabant, Gelderland, Overijssel-Twente, Noord-Nederland, openbaar aanbesteedt. In deze berekening hebben wij alleen gekeken naar de besparingen op de aanbestedingssom en niet naar de secundaire kosten die worden geassocieerd met organisatorische veranderingen en transactiekosten die met een aanbesteding verbonden zijn. Aan de positieve kant hebben we ook niet getracht de voordelen voor de reiziger, in termen van kleinere gemiddelde reistijden en een betere kwaliteit, te kwantificeren. De relatief sterk gegroeide reizigersstromen en de klanttevredenheidsonderzoeken suggereren dat de voordelen voor de consument aanzienlijk zijn. In een vervolgstudie zouden die voordelen op basis van accurate cijfers in meer detail in kaart gebracht moeten worden.
  9. Deze efficiëntiewinsten komen boven op de besparingen die op het intercitynetwerk en het Net Randstad en Net Noord Holland (de twee andere in het Nieuwe Spoorplan genoemde Regionetten) gerealiseerd kunnen worden. De NS heeft aangegeven dat zij in een nieuwe concessieperiode 160 miljoen euro's zou kunnen besparen. Deze besparingen worden vooral op het intercitynetwerk gerealiseerd.
  10. Bij een goed georganiseerde aanbesteding kunnen partijen bereid zijn scherpere prijzen te bieden dan in een onderhandse gunning het geval is. Deze inverdieneffecten kunnen op ongeveer 10-15% geschat worden. Dit zou bovenop de 160 miljoen die door de NS genoemd is komen. Omdat de NS ons niet de gevraagde informatie verschaft heeft, was het niet goed mogelijk een beter beeld te krijgen hoe de NS de mogelijke besparing van 160 miljoen euro berekend heeft, en hoeveel extra er te besparen is.
  11. Het totaalbedrag aan besparingen dat gerealiseerd kan worden indien het Nieuwe Spoorplan ingevoerd zou worden, komt daarmee zo rond de 210 miljoen euro te liggen.
  12. In het onderzoek naar de mogelijke organisatorische en bestuurlijke consequenties van het Nieuwe Spoorplan is vooral gekeken naar drie niveaus: [1] het operationele niveau (zoals samenloop, capaciteitsmanagement, gebruiksvergoeding, informatievoorziening, en kaartintegratie); [2] het



- strategische niveau waarop verschillende organisaties met elkaar in relatie staan (zoals opbrengsttoerekening, tariefstelling, stationsbeheer en –ontwikkeling, bestaand en nieuw materieel, personeel, organisatie van nieuwe vervoerders, samenwerking tussen vervoerders); en [3] het bestuurlijke niveau (zoals decentralisatie, OV-Bureaus, aard van de contracten met concessiehouders).
13. De 5 genoemde Regionetten kunnen zonder al te grote organisatorische en bestuurlijke consequenties worden aanbesteed. De veranderingen bij de aanbesteding van de Regionetten geven geen aanleiding tot een verhoging van de organisatorische en bestuurlijke complexiteit.
  14. Er is wel een aantal zaken die ten opzichte van de huidige situatie beter geregeld moet zijn, zoals de capaciteitsplanning in samenloopgebieden, het beheer van stations, de verdeling van de opbrengsten tussen vervoerders, de informatievoorziening aan de reizigers, de decentralisatie van de Regionetten en de afstemming tussen de Regionetten en de betrokken decentrale vervoersautoriteiten.
  15. De keuze om de Regionetten aan te besteden plaatst betrokken partijen voor een aantal strategische keuzes, o.a. over waar de verantwoordelijkheid voor de tariefstelling moet komen te liggen en op welke wijze met de stations en het bestaande materieel moet worden omgegaan.
  16. Ook (delen van) het intercitynet zou(den) kunnen worden aanbesteed (in plaats van onderhands gegund aan NS). Aanbesteding kan betekenen dat er meer concurrentie om het spoor ontstaat en dat besparingen worden gerealiseerd terwijl tegelijkertijd de kwaliteit van de dienstverlening wordt verbeterd. Een aanbesteding van (delen van) het IC-net betekent echter wel dat er grotere bestuurlijke en organisatorische aanpassingen nodig zijn dan wanneer alleen de 5 Regionetten aanbesteed worden, dat het overgangsproces naar de nieuwe situatie ingewikkelder is, en dat door het ontbreken van een geleidelijk invoeringstraject de mogelijkheden tot tussentijds leren worden beperkt.
  17. Onafhankelijk vervolgonderzoek moet uitwijzen of (delen van) het intercitynet het best aanbesteed dan wel (na simultane onderhandeling) onderhands gegund kan worden. Op dit moment is het lastig alle implicaties van beide opties te overzien. Het lijkt geen goed idee om een asymmetrie te creëren en het intercitynet wel onderhands te gunnen, terwijl de regionale lijnen aanbesteed worden.
  18. Invoering van het Nieuwe Spoorplan beloont de regionale vervoerders voor hun goede prestaties door hen perspectief te geven op een grotere rol in de spoorvervoersmarkt. Het heeft de potentie in zich een krachtige impuls te geven aan de ontwikkeling van het regionale vervoer in betrokken vervoersgebieden in samenwerking met decentrale overheden en consumentenorganisaties en draagt bij aan de toename van concurrentie op de spoormarkt.



## Onderzoeksteam

Het onderzoeksproject is uitgevoerd door de volgende aan de Erasmus Universiteit Rotterdam verbonden onderzoekers: Maarten Janssen, Emiel Maasland, Joop Koppenjan en Lasse Gerrits. Janssen en Maasland hebben zich voornamelijk geconcentreerd op de economische aspecten van het onderzoek, Koppenjan en Gerrits voornamelijk op de organisatorische en bestuurlijke aspecten.

**Maarten Janssen** is hoogleraar Microeconomie aan de Universiteit van Wenen en co-grondlegger van ECRI. Zijn onderzoek richt zich op speltheorie en de theorie van industriële organisatie. Binnen dit onderzoeksterrein heeft hij zich voornamelijk gericht op problemen rondom asymmetrische informatie in markten, consumentenzoekgedrag en veilingen. Over deze onderwerpen heeft hij in de toonaangevende internationale tijdschriften gepubliceerd, zoals *Review of Economic Studies*, *Economic Journal*, *Rand Journal of Economics*, *Journal of Economic Theory*, *International Economic Review*, *Games and Economic Behavior*, *Journal of Industrial Economics*, *European Economic Review*, *Marketing Science*. Hij heeft internationaal onderzoeks- en onderwijsactiviteiten uitgevoerd in België (Universiteit van Louvain), Frankrijk (Sorbonne), de Verenigde Staten van Amerika (Duke University) en Rusland (Higher School of Economics, Moscow). Hij heeft ministeries, mededingingsautoriteiten en private bedrijven geadviseerd in mededingingszaken in sectoren zoals de markt voor autoglasschade, motorbrandstoffen, fietsen, elektriciteit en mobiele telefonie. Hij is een expert op het gebied van aanbestedingen en veilingen.

**Emiel Maasland** is senior onderzoeker bij SEOR en is als fellow verbonden aan het Erasmus Competition and Regulation Institute (ECRI). Zijn expertise ligt op het gebied van de industriële organisatie, concurrentiebeleid en regulering, speltheorie en veilingtheorie. Zijn onderzoek is gepubliceerd in toonaangevende tijdschriften zoals de *Journal of Political Economy*, *Games and Economic Behavior*, *Economic Theory*, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* en *Telecommunications Policy*. Hij heeft ruim 10 jaar ervaring in wetenschappelijk onderbouwd projectonderzoek. Zo is hij betrokken geweest bij verschillende onderzoeksprojecten over het gebruik van veilingen door overheden, waaronder een evaluatie van de UMTS-veiling voor de Tweede Kamer en een evaluatie van de Benzineveiling voor het Ministerie van Financiën. Hij heeft ook marktpartijen in mededingingszaken geadviseerd in sectoren zoals de markt voor motorbrandstoffen, fietsen en mobiele telefonie.

**Joop Koppenjan** is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Eerder was hij als hoofddocent verbonden aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. Hij doet onderzoek

naar aanbestedingen, contractering en publiek-private samenwerking in publieke dienstverlening in zowel infrastructuur gebonden sectoren zoals transport, energie en water als niet-infrastructuur gebonden sectoren zoals zorg, onderwijs en werkgelegenheid. Hij was ondermeer staf lid van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten van de Tweede Kamer der Staten Generaal, die in 2004 de besluitvorming rond de HSL-Zuid, Betuweroute en de Zuiderzeelijn onderzocht, projectleider van het onderzoek naar het Randstadrail project in opdracht van het stadsgewest Haaglanden (2008) en betrokken bij de recente evaluatie van het functioneren van de NMa (2010).

**Lasse Gerrits** is universitair docent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en gespecialiseerd op het gebied van stedelijke ontwikkeling en de governance van infrastructuur. Zijn huidige onderzoeksprojecten gaan onder andere over de institutionele flexibiliteit van de Rotterdamse haven en het evalueren van MIRT-projecten in Nederland. In het verleden werkte hij als onderzoeker en adviseur bij TNO Bouw en Ondergrond, business unit Innovatie en Ruimte. Daar werkte hij onder andere in opdracht van Rijkswaterstaat aan gebiedsontwikkeling en infrastructuurontwikkeling.

## Voorwoord

Het voorliggende onderzoeksrapport is door SEOR-ECRI in opdracht van de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) opgesteld.<sup>1</sup> Met dit rapport hopen we een nuttige bijdrage te leveren aan de discussie hoe het Nederlandse spoor in de komende jaren het meest optimaal ingericht kan worden. Op deze plaats past een woord van dank aan al diegenen die hun medewerking hebben verleend aan door ons afgenomen interviews, alsmede aan Maarten Hillebrandt die een groot deel van de interviews heeft uitgewerkt.

Maarten Janssen  
Emiel Maasland  
Joop Koppenjan  
Lasse Gerrits

Rotterdam, mei 2011

---

<sup>1</sup> ECRI, het Erasmus Competition and Regulation institute, bundelt de expertise die op het gebied van regulering en mededingingsbeleid binnen de Erasmus Universiteit Rotterdam aanwezig is.



# 1 Inleiding

De Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN)<sup>2</sup> heeft, als alternatief voor een onderhandse gunning voor 10 jaar van de gehele NS concessie, een alternatief spoorplan ontwikkeld en aan de Minister van Infrastructuur en Milieu aangeboden.<sup>3</sup> Dit zogeheten Nieuwe Spoorplan heeft als belangrijkste pijler de opbouw van het treinsysteem in Nederland te organiseren vanuit de functies HSL, intercity en stoptrein. De stoptreinen worden onderdeel van een Regionet waar ook het streekvervoer in geïntegreerd is. De totale NS concessie wordt gesplitst in een aantal regionale pakketten en één of meer intercitypakketten. Alle pakketten zouden in de vorm van een openbare aanbesteding of onderhandse gunning op de markt kunnen worden gebracht. Financiering van de regionale (verlieslatende) pakketten vindt plaats vanuit het aanbestede/onderhands gegunde (winstgevende) intercitypakket (dan wel intercitypakketten).

FMN heeft aan SEOR-ECRI gevraagd een inschatting te maken van de besparingen die met het Nieuwe Spoorplan gerealiseerd kunnen worden en de organisatorische en bestuurlijke consequenties van het plan op hoofdlijnen in kaart te brengen. Het onderhavige rapport voldoet aan dit verzoek. Hoofdstuk 2 geeft een inschatting van de besparingen. Wij hebben hierbij alleen toegang gehad tot de data van de FMN-leden. NS data die voor dit onderzoek behulpzaam zouden zijn geweest (zoals reizigersstromen en reizigersopbrengsten) zijn ons niet ter beschikking gesteld (ondanks verzoeken hiertoe bij het Ministerie van I&M door de opdrachtgever van onderhavig onderzoek).<sup>4</sup> Hoofdstuk 3 bediscussieert de organisatorische en bestuurlijke consequenties.

---

<sup>2</sup> De FMN-leden zijn Arriva, Connexion, Syntus en Veolia Transport.

<sup>3</sup> Zie FMN Persbericht van 16 februari 2011, Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland presenteert 'Het Nieuwe Spoorplan'.

<sup>4</sup> Data die bij een aanbesteding verplicht door de zittende vervoerder openbaar gemaakt moeten worden, zouden in principe ook in het kader van dit onderzoek openbaar gemaakt kunnen worden.

## 2 Inschatting besparingen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de inhoudelijke redenen waarom er flink bespaard kan worden indien er meer (regionale) lijnen dan tot nu toe op de markt worden gebracht, een opzet van de ruwe berekening die wij uitgevoerd hebben, en een concrete uitwerking van die berekening.

Om de algemene besparingen in kaart te brengen is het goed de volgende spelers te onderscheiden: de centrale overheid, de regionale overheden, de (huidige en toekomstige) gebruikers van openbaar vervoer, de Nederlandse Spoorwegen en de regionale vervoerders. Onder regionale vervoerders verstaan we die bedrijven die regionale trein en/of busvervoer aan eindgebruikers aanbieden.

De discussie die vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is ingezet heeft vooral oog voor een deelaspect, namelijk hoe onrendabele treinlijnen met een zo'n gering mogelijke subsidie in stand gehouden kunnen worden. De insteek<sup>5</sup> daarbij is dat vooral naar de mogelijke interferentie met de huidige intercitylijnen gekeken wordt, en dat mogelijke optimalisering van het regionale vervoer met een optimale inzet van bussen en treinen en de aansluiting daartussen uit het oog wordt verloren.

Recente aanbestedingen (sinds ruwweg 2005) hebben laten zien dat de nieuwe vervoerders op de regionale treinen met minder subsidie genoeg hebben genomen.<sup>6</sup> Bovendien blijkt dat zij ondanks de lagere subsidies goede winstcijfers hebben kunnen laten zien, vooral ook vanwege een doorsnee snelle groei van het aantal treinreizigers ten opzichte van de situatie toen de NS nog de regionale treinlijnen exploiteerden, een efficiënter treinvervoer en een efficiëntere inzet van en aansluiting met het regionale busvervoer dat de winnaars van de concessies veelal ook verzorgen.

Een belangrijke oorzaak van de sterk onrendabele treinlijnen onder de exploitatie van de Nederlandse Spoorwegen is dan ook gelegen in het feit dat de NS vanwege het feit dat het alleen treinlijnen exploiteert, vrijwel geen aandacht heeft voor de mogelijke efficiëntiewinsten die te behalen zijn uit het beter op elkaar aan laten sluiten van trein en bus (en het eventueel vervangen van busdiensten door

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld het ECORYS rapport Onderzoek naar de reikwijdte van het Hoofdrailnet en de Samenloop.

<sup>6</sup> Zie Appendix A. Regelmatig is ook de totale subsidieomvang gelijk gebleven maar is er veel meer vervoer gerealiseerd voor het subsidiebedrag.



treindiensten). In dit rapport spelen deze efficiëntiewinsten (waardoor ook meer regionale reizigers van het Openbaar Vervoer gebruik maken) een belangrijke rol.

Pro-rail heeft in een aantal beoordelingen<sup>7</sup> voor een aantal belangrijke regionale netten (Noord-Nederland, Overijssel-Twente, Brabant, Limburg, Gelderland) recentelijk aangegeven dat het wel degelijk mogelijk is naast de doorgaande intercitydiensten regionaal treinverkeer mogelijk te maken.<sup>8</sup> De intercitydiensten die door de Nederlandse Spoorwegen (dan wel een nieuwe vervoerder) geëxploiteerd worden ondervinden hiervan geen nadeel en doorgaande reizigers hoeven in het geheel niet extra over te stappen.<sup>9</sup> De Nederlandse Spoorwegen (dan wel een nieuwe vervoerder die het intercitynetwerk gaat exploiteren) zouden zelfs baat kunnen hebben bij een toename van het aantal regionale reizigers, voor zover die ook verder buiten de regio reizen en daarvoor overstappen op een intercitylijn. Het is bekend dat een aanzienlijk deel (tussen de 10 en 15%)<sup>10</sup> van de regionale reizigers overstapt op een intercity, en daardoor heeft ook de NS (dan wel de nieuwe vervoerder), die in het Nieuwe Spoorplan vooral de intercitydienst exploiteert, groot voordeel bij een beter georganiseerd regionaal vervoer. Omdat we dit voordeel niet goed kunnen kwantificeren, gaan we er in het navolgende vanuit dat de intercitydiensten (van de NS) geen nadeel ondervinden (en die diensten laten we daarom verder buiten beschouwing). Dit is een onderschatting van de werkelijke gevolgen voor de intercitydiensten.

De consumenten worden bij een optimalisering van het regionale vervoersnet van bussen en treinen grosso modo beter bediend.<sup>11</sup> In een reguliere markt zou het gevaar kunnen bestaan dat een monopolist zijn prijzen significant verhoogt en

---

<sup>7</sup> Zie de rapporten, Beoordeling Prorail Net Noord Nederland Sprinter, Beoordeling Prorail Net Overijssel-Twente Regio Sprinter, Beoordeling Prorail Net Brabant Regio Sprinter, Beoordeling Prorail Net Limburg Regio Sprinter, Beoordeling Prorail Net Gelderland Regio Sprinter.

<sup>8</sup> De 5 Regionetten leiden (volgens het Nieuwe Spoorplan) tot een uitbreiding van het spooraanbod met ruim 30% meer dienstregelingen (zie Appendix B).

<sup>9</sup> Door de striktere scheiding tussen RegioSprinters en Intercity's moeten sommige reizigers wel vaker overstappen. Denk hierbij aan reizigers die in- of uitstappen op een regiostation dat nu nog door een Intercity wordt aangedaan. Door de frequentere RegioSprinters en de iets snellere Intercity's zouden deze reizigers per saldo toch eerder op hun bestemming moeten kunnen arriveren.

<sup>10</sup> Basis voor dit getal is onderzoek van ROMA Marktonderzoek in 2008 in Limburg. Dit percentage zal groeien bij een beter product zoals de ervaring in Zwitserland leert. Op den duur is een percentage van rond de 30% te verwachten na realisatie van het Nieuwe Spoorplan. (NS geeft nu aan dat 15% van hun reizigers gebruik maakt van IC en Sprinter).

<sup>11</sup> Het kan natuurlijk altijd zijn dat een individuele reiziger bij een andere opzet van het vervoersnet er op achteruit gaat. Vanwege het feit dat het gehele regionale vervoersnet echter in de handen van één aanbieder is, heeft die aanbieder er belang bij zijn diensten zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de wensen van de grotere reizigersstromen. Ook is het zo dat vanwege een loskoppeling van regionale diensten en intercity's het zogenaamde gevaar van een verspreiding van een olievlek (een vertraging in een deel van het spoorwegennet dat zich naar andere delen uitsmeert) sterk verminderd wordt.

consumenten fors meer laat betalen voor het leveren van de betere diensten. Vanwege het feit dat de prijzen van openbaar vervoer in Nederland slechts beperkt vrij door de vervoeraanbieders te kiezen zijn (zie paragraaf 3.3.2 voor meer details), doet dit potentiële gevaar zich niet voor. De vervoerder is hierdoor er vooral bij gebaat om het aantal reizigers te maximaliseren (bij een gegeven prijs) en aangezien het burgers vrij staat te kiezen voor de wijze van vervoer, betekent een grotere reizigersstroom effectief dat meer reizigers het openbaar vervoer een beter alternatief vinden en dus beter uit zijn met een optimalisering van het regionale vervoersnet. Dit – in economische terminologie – hogere consumentensurplus is echter moeilijk te berekenen, en daarom laten we de effecten die een optimalisering van het regionale vervoersnet voor de reizigers heeft in deze studie verder buiten beschouwing. Belangrijk is echter de constatering dat de reiziger zeker geen nadeel van het Nieuwe Spoorplan ondervindt.

Dat de reiziger het regionale vervoer ook beter waardeert, blijkt onder andere uit een enquête onder treinreizigers gepubliceerd in de Consumentengids.<sup>12</sup> Uit dit onderzoek blijkt dat de regionale vervoerders het vaak veel beter doen dan de NS. Zo liggen de rapportcijfers van Arriva en Veolia voor kwaliteitsaspecten zoals punctualiteit, gebruikscomfort van de trein, vertragingsinformatie en de prijs-kwaliteitverhouding zo'n 10 tot 17% hoger dan bij de NS.<sup>13</sup> Het KpVV (Kennisplatform Verkeer en Vervoer) voert jaarlijks het onderzoek 'OV-Klantenbarometer' uit.<sup>14</sup> Ook uit deze meting blijkt dat de reiziger gemiddeld meer tevreden is met de regionale vervoerders (Arriva, Veolia en Connexion) dan met de NS.

Van de eerder genoemde spelers blijven dan de centrale en regionale overheid aan de éne kant en de regionale vervoerders aan de andere kant over. Beide zijden kunnen van de optimalisering van het regionale vervoersnet profiteren. Wie het meest profiteert hangt af van hoe het uitgifteproces vormgegeven wordt. Dit kan via verschillende procedures, zoals een aanbesteding, een getrappt onderhandelingsproces met meerdere aanbieders, of een onderhandse gunning. Aan het eind van dit hoofdstuk gaan we in op een aantal aspecten van hoe dit proces vormgegeven kan worden.

---

<sup>12</sup> Enquête treinreizigers: Weer een mager zesje voor de NS, Consumentengids, februari 2011, p. 36-37.

<sup>13</sup> Voor de concessie die nu in handen van Connexion is waren er te weinig data voorhanden van voor de aanbesteding om een vergelijking met de NS te kunnen maken.

<sup>14</sup> Deze 'OV-Klantenbarometer' is een landelijk onderzoek naar de mening van reizigers over het openbaar (stads- en streek)vervoer. Zie <http://www.ov-klantenbarometer.info/>.

## 2.2 Methodologie van berekening

Om de mogelijke efficiëntiewinsten van het aanbesteden van additionele lijnen in kaart te brengen, hanteren we een tweetrapsraket. Eerst brengen we de verschillende efficiëntiewinsten in kaart die gerealiseerd zijn bij de aanbesteding van de reeds vrijgegeven lijnen. In tweede instantie vertalen we de berekende reeds gerealiseerde efficiëntiewinsten naar de nieuwe lijnen in 5 regio's (Noord-Nederland, Overijssel-Twente, Brabant, Limburg, Gelderland) die volgens het Nieuwe Spoorplan ook vrijgegeven moeten worden. Deze efficiëntiewinsten komen boven op de besparingen die op het intercitynetwerk en het Net Randstad en Net Noord Holland (de twee andere in het Nieuwe Spoorplan genoemde Regionetten) gerealiseerd kunnen worden. Voor een inschatting van deze besparingen nemen wij de 160 miljoen euro besparingen die NS/ProRail zelf heeft aangekondigd te zullen realiseren als basis. Allereerst moet opgemerkt worden dat deze aangekondigde besparing gemaakt is onder de veronderstelling dat het kernnet onderhands aan de NS gegund wordt. In het Nieuwe Spoorplan is echter opgenomen dat alle delen van het net openbaar aanbesteed worden. Bij openbare aanbesteding wordt concurrentie in het biedproces geïntroduceerd wat tot hogere besparingen zal leiden.<sup>15</sup> Een openbare aanbesteding zal naar alle waarschijnlijkheid door het concurrentie-element vele miljoenen extra opleveren. Hoeveel extra is vooraf lastig te zeggen. Volgens MuConsult (2004, p. 43) kan op basis van een vergelijking van aanbestedingen met onderhandse gunningen indicatief worden aangegeven dat de kosten van één dienstregelinguur bij aanbestedingen 10 à 15 procent lager liggen dan bij onderhandse gunning. Er zou dan een extra besparing gerealiseerd kunnen worden van 16 tot 24 miljoen euro.

Bovendien zouden in zo'n biedproces partijen kunnen deelnemen die kostenefficiënter zijn dan de NS of beter in staat zijn extra reizigersgroei te realiseren.<sup>16</sup> Indien dit het geval is, dan kunnen nog meer besparingen door de overheid geboekt worden. De door de NS/ProRail aangekondigde besparingen bevatten ook de eventuele besparingen op de 11 in het Nieuwe Spoorplan genoemde nieuwe lijnen die voor aanbesteding in aanmerking komen en die wij hieronder zullen berekenen. Aangezien deze 11 lijnen slechts een heel klein deel zijn van het totaal aantal lijnen en dus ook voor een klein deel bijdragen aan deze 160 miljoen euro besparingen (de grootste besparing komt uit het Randstad Net), zullen

---

<sup>15</sup> Bulow en Klemperer (1996) laten zien dat veilingen tot hogere opbrengsten zullen leiden dan een onderhandelingsproces als er tenminste één partij meer aan de veiling deelneemt dan aan het onderhandelingsproces.

<sup>16</sup> Regionale vervoerders die vaak grote internationale bedrijven achter zich hebben staan kunnen vaak goedkoper inkopen. Nieuwe partijen kunnen mogelijk ook kostenefficiënter zijn dan de NS door te kiezen voor een kleiner hoofdkantoor.

wij aannemen dat de door de NS ingeboekte besparingen voor deze 11 lijnen zeer klein zijn in relatie tot de extra besparingen die door het aanbestedingsproces gerealiseerd zouden kunnen worden.

Hoe wij de gerealiseerde efficiëntiewinsten (van de reeds aanbestede regionale lijnen) zullen berekenen en hoe wij de vertaalslag zullen maken naar de nieuwe lijnen in de 5 regio's Noord-Nederland, Overijssel-Twente, Brabant, Limburg en Gelderland beschrijven wij hieronder.

*Reeds gerealiseerde efficiëntiewinsten (exclusief de efficiëntiewinsten die de regionale vervoerders aan de bus behalen)*

Op basis van de jaarlijkse subsidieontvangsten die de NS over de laatste jaren dat zij voor de verschillende regionale lijnen nog concessiehouder was ontvangen heeft, berekenen we per Regionet een gemiddelde subsidie die de NS ontvangen heeft. We relateren die subsidie aan het aantal dienstregelingen dat de NS voor dat subsidiebedrag gereden heeft. Op basis daarvan, en rekening houdend met de gemiddelde inflatie per jaar, berekenen we de subsidie die de NS per dienstregelingsuur zou hebben gekregen indien ze in de afgelopen jaren nog steeds concessiehouder was geweest en de NS de concessies op basis van onderhandse gunning verkregen zou hebben. Dit contrasteren we met de feitelijke subsidies die de regionale vervoerders per Net per jaar hebben gekregen en de dienstregelingen die ze daarvoor gemaakt hebben. Het verschil tussen de feitelijk ontvangen subsidie per dienstregelingsuur en de voor inflatie gecorrigeerde subsidie die de NS per dienstregelingsuur ontvangen zou hebben is een eerste indicatie wat op bestaande lijnen feitelijk bezuinigd is en wat de overheid minder aan subsidie heeft uitgegeven.

Daarnaast maken de nieuwe regionale vervoerders echter ook meer winst dan verwacht ten tijde van de aanbesteding. Belangrijkste – ten tijde van de aanbesteding – onvoorziene omstandigheid is de extra passagiers die in regionale trein en bus zijn ingestapt.<sup>17</sup> Deze passagiers zijn gekomen vanwege betere aansluitingen, service, e.d. De inschatting die wij van deze extra inkomsten maken is  $2,75 - 0,9\% = 1,85\%$  op jaarbasis. Wij komen als volgt op dit getal. De landelijke groei op het spoor is  $0,9\%$  op jaarbasis over de periode 2000-2006 (zie de Quickscan, p.

---

<sup>17</sup> Wij merken hier terzijde op dat de inkomsten van vervoer van reizigers op basis van cijfers van de NS tussen de verschillende aanbieders verdeeld worden. Omdat de NS zelf belanghebbende is, kan er daarom niet zonder meer van uitgegaan worden dat de inkomsten conform de werkelijke passagiersstromen verdeeld worden, te meer omdat de regionale vervoerders van de NS ook de reizigersopbrengsten per treinlijn niet ontvangen. De inkomensstromen van de regionale vervoerders worden nog steeds aangevochten door deze bedrijven en de door ons gerapporteerde inkomensstromen vormen waarschijnlijk een ondergrens van de werkelijke besparingen die gerealiseerd kunnen worden.

11).<sup>18</sup> Wij nemen dit getal als de groei die de regionale vervoerders in hun aanbestedingsplan hadden ingecaluleerd. De werkelijke groei van het regionale vervoer blijkt echter veel hoger te liggen, namelijk gemiddeld op 2,75% op jaarbasis over de periode 2002-2006 (zie de Quicksan, p. 14). Het verschil is wat wij als onverwachte extra opbrengsten voor de regionale vervoerders incalculeren.<sup>19</sup>

Op basis van deze twee posten berekenen wij het totaal aan efficiëntievoordelen dat de aanbesteding van regionaal vervoer per Regionet met zich mee heeft gebracht.

#### *Vertaling naar de nieuwe lijnen*

Een belangrijke vraag is natuurlijk hoe de berekening op basis van het verleden voor andere lijnen te vertalen is naar de efficiëntievoordelen die bij het aanbesteden van nieuwe lijnen te behalen is. Wij zijn daarbij minder geïnteresseerd in de te behalen efficiëntievoordelen per lijn, als wel in het totaal van de te verwachten efficiëntievoordelen. Een mogelijkheid is op basis van reizigersstromen. Als we zouden weten hoeveel reizigers op al eerder aanbestede lijnen reisden en hoeveel reizigers op nog niet aanbestede lijnen, dan zouden we het bedrag aan reeds gerealiseerde efficiëntiewinsten kunnen vermenigvuldigen met de verhouding van die reizigersstromen (aannemende dat de oude lijnen als geheel enigszins representatief zijn voor de nieuwe lijnen). Het probleem is echter dat wij de reizigersstromen voor de nieuwe lijnen niet kunnen achterhalen zonder medewerking van de NS (de huidige exploitant van deze lijnen). Een tweede mogelijkheid is op basis van de werkelijke subsidiegelden die NS nu nog per lijn ontvangt en dat relateren aan de subsidie die NS ontving voor reeds afgestoten lijnen. Ook deze informatie is niet voorhanden, deels omdat de NS slechts voor een zeer beperkt aantal lijnen een geormerkte subsidie ontvangt. Een derde mogelijkheid is op basis van dienstregelingen (DRU's). Om een vertaling naar de nieuwe lijnen te maken moet het bedrag dat in het verleden als efficiëntievoordeel gerealiseerd is vermenigvuldigd worden met de relatieve omvang van het aantal dienstregelingen van de nieuw aan te besteden lijnen ten opzichte van de reeds aanbestede lijnen. Aangezien de dienstregelingen wel voorhanden zijn, zullen wij voor deze derde methode kiezen.

Dan zijn er nog efficiëntievoordelen die de regionale vervoerders met betrekking tot het busvervoer behalen vanwege het feit dat de bussen efficiënter ingezet kunnen

---

<sup>18</sup> Decentraal Spoor Centraal, 2008, Quicksan van de marktontwikkelingen in het personenvervoer op gedecentraliseerde spoorlijnen, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), september 2008.

<sup>19</sup> Het kan zijn dat deze extra opbrengsten niet helemaal onvoorzien waren en dat een deel hiervan al ingecaluleerd was bij de aanbesteding zelf. Zonder verifieerbare informatie, lijkt ons dit percentage het meest voor de hand liggende om aan te nemen.

worden, vanwege het zogeheten visgraatmodel, waarbij de trein de centrale as van het graatmodel is en de bussen reizigers aan de trein aanleveren. Buslijnen worden in dat model vooral gezien als leverancier van reizigers voor de regionale trein. Deze efficiëntievoordelen aan de buskant van de regionale vervoerder worden zo goed en zo kwaad als dat met de beschikbare data gaat ook in kaart gebracht.

Het totaal aan efficiëntievoordelen zijn de besparingen die de overheid zou kunnen realiseren.

### **2.3 Ruwe berekening van de reeds gerealiseerde efficiëntiewinsten<sup>20</sup>**

In Appendix A is de besparing berekend die de afgelopen jaren in de regio's Noord-Nederland en Limburg behaald is. Om rekening te houden met het verschillende aantal dienstregelingen voor en na de aanbesteding hebben we voor de verschillende Netten het totale subsidiebedrag dat per jaar ontvangen is gedeeld door het aantal dienstregelingen. Het subsidiebedrag per dienstregelingsuur is gemiddeld over de jaren dat de NS concessiehouder was en ook over de jaren dat de nieuwe vervoerder concessiehouder was. Door deze twee bedragen van elkaar af te trekken krijgen we een verschil in subsidie per dienstregelingsuur per Net op voor en na de aanbesteding. Tenslotte vermenigvuldigen we dit bedrag voor ieder Net met het aantal dienstregelingen dat de nieuwe vervoerder gemiddeld per jaar heeft aangeboden.

In Appendix A laten we zien dat dit in Noord-Nederland (totaal van 6 lijnen) een besparing per jaar van M€ 8 oplevert en in Limburg (2 lijnen) een besparing van M€ 2,1. Het totaal aan gerealiseerde besparingen over de 8 bestudeerde lijnen is dus zo'n M€ 10,1.<sup>21</sup>

Dit bedrag is het bedrag dat de nieuwe concessiehouders aan het begin van de concessieperiode (rond 2005) ingeschat hadden als het bedrag dat zij aan subsidie nodig hadden om een bepaald gewenst rendement op investeringen te kunnen realiseren. In de praktijk blijkt echter dat de vervoermaatschappijen meer inkomsten hebben dan van te voren ingecalculeerd, vooral ook door een gerealiseerde groei van de reizigersstromen. Deze onverwachte groei aan inkomsten hebben wij hiervoor op zo'n 1,85% per jaar ingeschat. Over een concessieperiode van 10 jaar betekent dit dat de inkomsten per jaar gemiddeld over de concessieperiode zo'n

---

<sup>20</sup> Uitgezonderd de efficiëntiewinsten aan de buskant.

<sup>21</sup> Bij de berekeningen hebben wij aangenomen dat de NS niet kruisgesubsidieerd heeft. Indien zij dit wel gedaan heeft, dan zijn de besparingen hoger dan deze M€ 10,1.

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 M€ 11,2 euro per jaar.

Voor de bestaande lijnen geldt dus zo'n 11,2 miljoen euro per jaar voor 165.813 DRU's (jaargemiddelde van alle 8 lijnen samen).

## 2.4 Vertaling naar de te realiseren efficiëntiewinsten

Volgens het Nieuwe Spoorplan moeten de volgende lijnen aanbesteed worden.<sup>22</sup>

- Noord-Nederland: Leeuwarden-Zwolle en Groningen-Zwolle
- Net Overijssel-Twente: Zwolle-Enschede en Apeldoorn-Enschede
- Net Brabant: Breda-'s-Hertogenbosch, Breda-Deurne en Weert-Nijmegen
- Net Limburg: Weert-Maastricht Randwyck en Sittard-Heerlen
- Net Gelderland: Zutphen-Wijchen en Ede-Arnhem

Zoals in paragraaf 2.2 aangegeven zal de vertaling naar de te realiseren efficiëntiewinsten voor deze lijnen plaatsvinden op basis van DRU's. Volgens het dienstregelingprogramma DONNA gelden voor deze lijnen de volgende DRU's.<sup>23</sup>

Traject	Aantal DRU's
Leeuwarden-Zwolle	16.651
Groningen-Zwolle	27.180
Zwolle-Enschede	32.243
Apeldoorn-Enschede	23.227
Breda-'s-Hertogenbosch	15.893
Breda-Deurne	36.009
Weert-Nijmegen	25.231
Weert-Maastricht Randwyck	17.196
Sittard-Heerlen	6.173
Zutphen-Wijchen	33.263
Ede-Arnhem	4.795
<b>Totaal</b>	<b>237.861</b>

<sup>22</sup> Het Net Noord-Holland en Net Randstad zullen wij zoals hierboven reeds aangegeven niet apart beschouwen.

<sup>23</sup> Zie Appendix B voor een becijfering van deze DRU's.

In bovenstaand overzicht hebben we de DRU's van de stoptreinen en de intercity's bij elkaar opgeteld omdat intercity's in de regio toch vaak vele stations aandoen en dus in feite de rol van de RegioSprinters die in het Nieuwe Spoorplan genoemd worden vervullen. Bovendien is ook een modaliteit van het Nieuwe Spoorplan dat het IC-net in drie pakketten wordt gesplitst zodat de regionale vervoerder mogelijk ook de intercity's kunnen gaan exploiteren in de regio. Wij veronderstellen voor de stoptreinen en de intercity's dezelfde besparingen.

Het totaal aantal DRU's voor deze 11 lijnen is dus 237.861. De totale besparing voor deze 11 lijnen kan dus ingeschat worden op  $237.861/165.813 * 11,2$  miljoen euro. Dit is zo'n 16 miljoen euro.

Bovenop dit bedrag komen nog de busbesparingen als gevolg van de introductie van het visgraatmodel. Deze besparingen voor de 5 Netten worden becijferd op M€ 12,5/jaar.<sup>24</sup> De besparing volgt uit het schrappen van buslijnen die parallel aan de trein verlopen en het verleggen van lijnen (minder buskilometers) omdat optimaler gebruik gemaakt wordt van een combinatie van bus- en treinvervoer.

De totale besparingen komen hiermee op M€ 28,5 voor deze 5 Regionetten. Zoals hierboven aangegeven hebben wij geen data voor het Net Noord-Holland en Net Randstad. Wij kunnen de besparingen voor deze 2 Regionetten dus niet berekenen. M€ 28,5 euro moet dus beschouwd worden als een ondergrens voor de besparingen van alle 7 Regionetten.

## **2.5 Suggestie op hoofdlijnen voor gunningprocedures**

Hierboven is weergegeven waar de belangrijkste voordelen liggen om regionale busvervoerders meer regionale treindiensten te laten verzorgen in een gebied dat verder strekt dan de huidige regionale lijnen die niet door de NS geëxploiteerd worden. We hebben ook aangegeven wie de belangrijke winnaars van een grotere rol van regionale vervoerders zijn en een ruwe indicatie gegeven hoe groot die voordelen zouden kunnen zijn.

We hebben echter ook aangegeven dat wij over gebrekkige data beschikken en dat we daarom niet een hele nauwkeurige inschatting kunnen geven hoeveel de centrale en regionale overheden kunnen besparen indien ze regionale vervoerders meer treindiensten zouden laten exploiteren. De enige manier om er echt achter te komen

---

<sup>24</sup> De becijfering van deze besparing is niet in dit rapport opgenomen vanwege de bedrijfsgevoeligheid van deze gegevens.



hoe groot die voordelen wel eens zouden kunnen zijn is om een aanbesteding of een simultane onderhandeling met meerdere aanbieders te voeren. Op deze manier moeten aanbieders het achterste van hun tong laten zien (“put their money where their mouth is”) hoeveel ze echt bereid zijn aan subsidie te accepteren om een treindienst te exploiteren.

Een van de grote nadelen van een onderhandse gunning (aan de NS) is dat overheden nooit kunnen achterhalen met hoeveel minder subsidie ze een treindienst zeker hadden kunnen stellen.

Bij een simultane onderhandeling moet ook betrokken worden hoeveel de NS (dan wel een andere vervoerder) bereid zijn te betalen als ze alleen het winstgevende intercitynet zouden exploiteren.

Indien voor een aanbesteding of simultane onderhandeling van een regionale treindienst wordt gekozen, is er echter sprake van duidelijke asymmetrie tussen mogelijk geïnteresseerde partijen. De regionale busvervoerder kent de regionale vervoersmarkt waarschijnlijk het beste en kan waarschijnlijk de grootste synergie realiseren tussen de bestaande (bus)diensten en de treindienst. Ook de NS zou synergie-effecten kunnen realiseren, maar vervoerders uit andere delen van het land of nieuwe partijen kunnen geen of weinig synergie-effecten realiseren.

Dit impliceert dat er waarschijnlijk maar weinig partijen aan een specifieke aanbesteding mee zullen doen en ook dat van de partijen die meedoen, de bestaande regionale concessiehouder van de busdiensten de gedoodverfde winnaar van de nieuwe concessie is. Bij een slecht uitgevoerde aanbestedingsprocedure kan het dan gebeuren dat het vooral de regionale busvervoerder (of de NS) is die het voordeel van de te behalen synergie-effecten in haar eigen zak kan steken.

Om er zorg voor te dragen dat ook de (regionale) overheid mee profiteert en met flink lagere subsidies toch een kwalitatief hoogwaardig aanbod kan doen laten realiseren, is het van belang dat er een substantiële reserveringsprijs in de aanbestedingsprocedure wordt ingebouwd.<sup>25</sup> Deze reserveringsprijs kan gebaseerd zijn op het subsidiebedrag dat de NS in het verleden ontvangen heeft verminderd met een percentage dat de verwachte synergie-effecten weerspiegelt.

Het lijkt daarentegen geen goed idee om het aan subsidie uit te geven bedrag te baseren op het bedrag dat de NS moet betalen voor het exploiteren van het

---

<sup>25</sup> Een reserveringsprijs is de veilingtheoretische benaming voor een minimumprijs (c.q. maximumprijs bij subsidies) in veilingen.

intercitynet (mocht de NS dit Net gegund krijgen). Deze twee zaken (de opbrengst van het intercitynet en de subsidie voor de regionale lijnen) staan los van elkaar en bij beiden moet de (regionale) overheid kijken wat het wil realiseren en hoeveel het daarvoor bereid is uit te geven (waarbij het wel zoveel mogelijk moet meeprofiteren van de te behalen efficiëntiewinsten die gerealiseerd kunnen worden).

Het lijkt ook geen goed idee om een asymmetrie te creëren en het intercitynet wel onderhands te gunnen, terwijl de regionale lijnen aanbesteed worden. Paragraaf 3.5.1 gaat op de verschillende mogelijkheden iets nader in. In het kader van dit beperkte onderzoek hebben we niet alle voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden uitgebreid op een rij kunnen zetten.

## 3 Organisatorische en bestuurlijke consequenties

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de organisatorische en bestuurlijke consequenties van het Nieuwe Spoorplan van de FMN geanalyseerd. De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat, luidt: *‘Welke organisatorische en bestuurlijke consequenties kunnen worden verwacht wanneer het Nieuwe Spoorplan wordt uitgevoerd en welke maatregelen zijn als gevolg van deze consequenties nodig?’*

Het Nieuwe Spoorplan bestaat uit het voorstel van de FMN om het Nederlandse Intercitynet en een aantal te vormen regionetten van stoptreinen in de vorm van marktformules aan te besteden, waarbij het intercitynet eventueel in drie delen zou kunnen worden gegund (FMN, 2011).

Ons onderzoek richtte zich op het in kaart brengen van de organisatorische en bestuurlijke consequenties van het Nieuwe Spoorplan op drie niveaus van het spoorstelsel: [1] het operationele niveau: het functioneren van het spoorbedrijf op operationeel niveau [2] het strategische niveau: de wijze waarop verschillende organisaties binnen de spoorsector worden gepositioneerd en met elkaar in relatie staan; en [3] het bestuurlijke niveau: het beleid en de aansturing van het spoorstelsel door overheidspartijen. In ons onderzoek lichten we de door ons geïdentificeerde organisatorische en bestuurlijke consequenties toe, gaan na of deze in de huidige situatie al geregeld kunnen worden of dat er nadere maatregelen nodig zijn en zo ja, welke strategische keuzen bij het nemen van die maatregelen aan de orde zijn. Uiteindelijk levert dat een beeld op over de haalbaarheid van het Nieuwe Spoorplan en de maatregelen die genomen moeten worden om het daadwerkelijk in te voeren.

De onderzoeksvraag is, gegeven de beschikbare tijd, beantwoord aan de hand van een quickscan. Deze bestaat uit de raadpleging van relevante beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten en vakpublicaties en uit een serie van vijftien telefonische diepte-interviews met experts verbonden aan de organisaties die binnen de railsector werkzaam zijn. Wij hebben ernaar gestreefd met vertegenwoordigers van verschillende partijen binnen de spoorsector te spreken, en niet alleen met voorstanders van het Nieuwe Spoorplan. De door ons geïdentificeerde consequenties zijn geselecteerd op basis van onze eigen expertise, het documentenonderzoek en de zaken die onze respondenten aandroegen. Vanwege beperkte tijd hebben we gekozen voor een brede verkenning van de meest belangrijke aspecten. We hebben niet de mogelijkheid gehad om alle aspecten in alle finesses uit te werken. Onze bevindingen strekken zich tot het materiaal dat wij

hebben kunnen analyseren in deze tijdspanne. De omvattendheid en diepgang van onze analyse is onvermijdelijk beperkt en ten aanzien van een aantal punten is ongetwijfeld het laatste woord niet gezegd. De maatregelen die wij voorstellen zijn globaal en behoeven verdere aandacht. Deze studie geeft dus geen definitieve antwoorden, maar draagt wel bij aan het verhelderen van de afwegingen waar degenen die over het Nieuwe Spoorplan beslissen voor staan.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragrafen 3.2 tot en met 3.4 worden achtereenvolgens de consequenties op operationeel, strategisch en bestuurlijk vlak besproken. In paragraaf 3.5 formuleren wij onze bevindingen. Wij schetsen een aantal keuzemogelijkheden ten aanzien van de invoering van het Nieuwe Spoorplan en geven aan welke maatregelen er volgens ons op de korte en langere termijn nodig zijn om de invoering van het Spoorplan te realiseren.

## **3.2 Organisatorische en bestuurlijke consequenties op operationeel niveau**

Onder operationele implicaties worden de organisatorische consequenties begrepen die het Nieuwe Spoorplan heeft voor het functioneren van het spoorbedrijf op operationeel niveau. Achtereenvolgens gaan we in op de samenloop, gebruiksvergoeding, informatievoorziening en kaartintegratie.

### *3.2.1 Samenloop*

Het Nieuwe Spoorplan betekent dat verschillende vervoerders verschillende treinen over dezelfde infrastructuur gaan laten rijden en dat deze verschillende treinen op dezelfde stations (meestal knooppunten) gaan stoppen. Deze situatie is niet helemaal nieuw om twee redenen: het feit dat op sommige stations (zoals Groningen, Nijmegen en Maastricht) al verschillende vervoerders worden bediend, en het feit dat meerdere goederenvervoerders naast personenvervoerders van het spoor gebruik maken. Een belangrijk punt is dat in tegenstelling tot het goederenvervoer passagierstreinen niet even kunnen worden vastgehouden op een uitwijkspoor of worden verplaatst naar minder drukke tijdstippen. Voorbeelden elders in Europa (zoals Zwitserland en Duitsland) laten zien dat samenloop geen probleem hoeft te zijn. In Nederland is ProRail als capaciteitsmanager en verkeersleider er voor verantwoordelijk dat de samenloop op een efficiënte, eerlijke en veilige manier gebeurt. Dit stelt ProRail jaarlijks in overleg met de vervoerder vast in de Toegangsovereenkomst die jaarlijks wordt afgesloten. Voor de verkeersleiding beschikt ProRail over een transparante beslisregel om te bepalen welke trein(en) van welke vervoerders voorrang krijgen in het geval van (bijna) gelijktijdige aankomst bij stations. Onze respondenten verschillen van mening over de vragen of het Nieuwe

Spoorplan een aanpassing van de huidige prioriteringsregels vereist, en of een eventuele aanpassing binnen de huidige wetgeving kan worden gerealiseerd.

Behalve het vraagstuk van de capaciteitsverdeling en de implicaties voor de verkeersleiding, spelen de toegang van de vervoerders tot de voorzieningen en diensten die hen in staat stellen hun treinen te laten rijden. Dit wordt momenteel geregeld in de overeenkomsten die de vervoerders afsluiten met de beheerders van deze voorzieningen en diensten. Behalve ProRail is dit onder andere de NS-Reizigers (NSR). Deze afstemming werkt over het algemeen goed, hoewel overeenkomsten met de NS door sommige vervoerders als dictaten worden ervaren. Op de langere duur lijkt een situatie waarin de vervoerders voor de toegang tot voorzieningen en diensten afhankelijk zijn van een andere vervoerder, niet wenselijk. Het zou logischer zijn als het beheer van voorzieningen en diensten bij een onafhankelijke instantie berust.

ProRail is de instantie die de verantwoordelijkheid en de expertise heeft om te beoordelen of de samenloop die door het Nieuwe Spoorplan gecreëerd wordt qua capaciteit en veiligheid haalbaar is. ProRail heeft aangegeven dat het huidige spoorstelsel voldoende mogelijkheden biedt om de samenloop in het geval van de invoering van het Nieuwe Spoorplan te regelen. In de beoordeling van het Nieuwe Spoorplan heeft ProRail aangegeven niet te verwachten dat dit plan problemen oplevert voor de realisatie van het Programma Hoogfrequent Spoor en het spoorboekloos rijden (ProRail, Beoordelingen regionetten, 2011).

### 3.2.2 *Gebruiksvergoeding*

Wanneer een vervoerder gebruik maakt van de infrastructuur dient een gebruiksvergoeding te worden betaald aan de infraprovider. ProRail hanteert hier een verdeelsleutel voor. Voor de invoering van het Nieuwe Spoorplan is het voor dit moment van belang dat deze verdeelsleutel een level-playing field mogelijk maakt waarbij de gebruiksvergoeding proportioneel is aan het gebruik. Dit kan binnen de bestaande regelingen. Op dit moment gelden voor alle vervoerders gelijke gebruiksvergoedingen en is er ruimte in het kader van de vaststelling van de toegangsovereenkomst om daarover te onderhandelen. Wat de gebruiksvergoeding betreft is er dus geen belemmering voor de invoering van het Nieuwe Spoorplan.

Een *strategische keuze* die gemaakt zou kunnen worden is om per concessie ruimte te bieden om te onderhandelen over de hoogte van de gebruiksvergoeding. Het hanteren van een gelijke behandeling betekent dat dit gedeelte niet onderhandelbaar is in de aanbidding die vervoerders kunnen doen. Het loslaten van de gelijke behandeling betekent dat een vervoerder een lagere vergoeding kan onderhandelen en dat kan worden afgesproken dat de ontstane financiële ruimte op

een andere manier kan worden aangewend in een aanbidding. Dat zou kunnen betekenen dat concessiehouders per regio verschillende gebruiksvergoedingen betalen.

### *3.2.3 Informatievoorziening*

Na de problemen rond het spoor begin dit jaar is geconstateerd dat de gedeelde verantwoordelijkheid van ProRail en NS Reizigers voor de informatievoorziening aan de reiziger niet optimaal is. Voorstellen worden ontwikkeld om deze verantwoordelijkheid bij NS Reizigers neer te leggen. In het geval dat de rol van regionale vervoerders groter wordt of nieuwe vervoerders toetreden, volstaat deze oplossing niet en is het zaak deze verantwoordelijkheid bij een onafhankelijke instantie neer te leggen. Zodoende zal de reiziger volledig geïnformeerd worden over het complete aanbod van de verschillende vervoerders, ook in geval van storingen. Dit zou ProRail kunnen zijn. Indien gemeend wordt dat ProRail te weinig vanuit de reiziger denkt, zouden vervoerders gezamenlijk een onafhankelijke instantie kunnen oprichten (cf. situatie Zwitserland). Een dergelijke instantie kan ook de uniformiteit van de informatievoorziening over het hele net borgen. Ook kan zo worden voorkomen dat elke vervoerder op stations een apart bord met de eigen dienstregeling plaatst. Deze onafhankelijke instantie zou heel goed dezelfde instantie kunnen zijn die in de subsectie over opbrengsttoerekening (zie hieronder) wordt genoemd. Uiteindelijk is het ook denkbaar dat een dergelijke instantie op stations ook de informatievoorziening betreffende regionale buslijnen verzorgt. Op deze manier kan de afstemming tussen spoor- en busvervoer ook ten aanzien van het aspect informatie worden versterkt.

Overigens is de informatievoorziening aan de reiziger meeromvattend. OV9292, het informatiekanaal van de samenwerkende vervoerders in de REISinformatiegroep, voorziet momenteel de reiziger van informatie over hoe het aanbod van verschillende vervoerders op elkaar aansluit en zal deze belangrijke functie ook in de nieuwe situatie kunnen vervullen. Daarnaast zullen de vervoerders op hun eigen website en in hun eigen treinen de reizigers willen inlichten over hun dienstregeling en over eventuele storingen.

### *3.2.4 Kaartintegratie*

De Wet Personenvervoer regelt kaartintegratie. Reizigers die van de diensten van verschillende vervoerders gebruik maken, moeten met één reisproduct kunnen reizen zonder tussentijds opnieuw te moeten inchecken of nieuwe kaartjes te moeten kopen. Bij de decentralisatie van spoorvervoerdiensten is in de decentralisatiebesluiten vastgelegd dat er in de gedecentraliseerde vervoersdiensten sprake is van kaartintegratie tot de invoering van de OV-chipkaart. In de praktijk is in overeenkomsten tussen de NS en de regionale vervoerders geregeld dat de regionale

vervoerders NS vervoerbewijzen accepteren. Omgekeerd is dat niet het geval met als gevolg dat reizigers geen reis tussen bestemmingen hebben maar een reis tussen vervoerders. Dit draagt niet bij aan het reizigerscomfort. Vervoerders dienen afspraken te maken over de wederzijdse acceptatie van de geldigheid van abonnementen van doorgaande reizigers en van reizigers die van intercity op stoptreinen overstappen in samenloopgebieden. Overeenkomsten tussen vervoerders gelden tot het einde van lopende concessies. Indien tegen die tijd de OV-chipkaart nog niet landelijk ingevoerd mocht zijn, zullen deze afspraken bij de verlening van nieuwe concessies opnieuw geregeld moeten worden. Bij gunning van het intercitynet en/of de regionetten zal kaartintegratie opnieuw geborgd kunnen worden in concessies en samenloopovereenkomsten en in het geval van decentralisatie van de regionetten in decentralisatiebesluiten. Na de landelijke invoering van de OV-chipkaart is de mogelijkheid van kaartintegratie gerealiseerd. De Commissie Meijdam buigt zich momenteel over de oplossing voor deze problematiek (zie ook onder 'Opbrengsttoerekening').

### **3.3 Organisatorische en bestuurlijke consequenties op strategisch niveau**

Onder 'strategisch niveau' wordt verstaan: organisatorische en bestuurlijke consequenties van het Nieuwe Spoorplan op de wijze waarop verschillende organisaties binnen de spoorsector worden gepositioneerd en met elkaar in relatie staan.

#### *3.3.1 Opbrengsttoerekening*

De opbrengsttoerekening wordt momenteel uitgevoerd door de Nederlandse Spoorwegen die daar een verdeelsleutel voor hanteren. Deze verdeelsleutel genaamd 'Meten in de trein' is omstreden. Op het moment dat dit rapport wordt opgesteld werkt de Commissie Meijdam aan aanbevelingen voor opbrengsttoerekening voor de verschillende vervoerders op het spoor. Het gaat dan om vragen als hoe de inkomsten uit de OV-chipkaart worden verdeeld, welke dagen als feestdagen worden aangemerkt, hoe moet worden omgegaan met abonnementen en overstappers tussen verschillende vervoerders, etc. Indien het Nieuwe Spoorplan wordt ingevoerd moeten deze zaken zonder meer goed geregeld zijn. De invoering van de OV-chipkaart maakt toerekening steeds transparanter.

Op termijn speelt de *strategische keuze* te bepalen welke organisatie de opbrengsttoerekening gaat uitvoeren. In een stelsel waar verschillende vervoerders op verschillende netten rijden ligt het voor de hand om hier een aparte organisatie voor op te richten waar alle vervoerders op voet van gelijkwaardigheid in deelnemen.

### 3.3.2 *Tariefstelling*

In de huidige situatie regelt de Wet Personenvervoer de tariefvrijheid voor alle vervoerders. In de concessie voor het HRN is de tariefstijging voor de zogenaamde beschermde kaarten ingeperkt. Wel is er ruimte voor vervoerders om naast de beschermde kaarten zelf bijvoorbeeld speciale kortingsacties aan te bieden. Wat de tariefvrijheid betreft zijn er geen organisatorische of juridische consequenties te verwachten. In het kader van de aanbesteding van intercitynetten zouden nieuwe regels over tariefvrijheid en eventuele beperkingen in de concessieovereenkomst kunnen worden vastgesteld.

De *strategische keuze* die in het geval van de aanbesteding van regionetten gemaakt kan worden is of het huidige regime moet worden losgelaten en, als dat zou gebeuren, of de beperkingen op de tariefvrijheid centraal of regionaal moeten worden gesteld. Bij decentrale aanbesteding van regionetten kan worden bekeken of decentralisatiebesluiten de mogelijkheid bieden tot het vaststellen, openlaten of uitsluiten van inperkingen. Dit kan in concessieovereenkomsten worden geregeld. Het voordeel hiervan is dat de concessieverlener de mogelijkheid heeft om in te spelen op de lokale situatie. Het nadeel is dat het voor reizigers die over de regiogrenzen heenrijden onduidelijk is welk tarief voor hen geldt op een bepaald traject. Als de vaststelling centraal plaatsvindt, is het makkelijker één duidelijk tarief te hanteren waar de reizigers op kunnen bouwen. Het nadeel is dat het minder mogelijkheden biedt om op de lokale vraag in te spelen.

### 3.3.3 *Stations*

Stations bestaan uit twee onderdelen. De transferzijde (perrons, toegang tot perrons, informatievoorziening vertrekstaten en omroepberichten) wordt onderhouden en ontwikkeld door ProRail. Het vastgoed wordt beheerd en ontwikkeld door NS Poort. Voor beide onderdelen gelden verschillende consequenties. De transferzijde van het station moet ingericht zijn op het op gelijke wijze bedienen van verschillende vervoerders en hun passagiers. Omdat delen van het spoornet al zijn aanbesteed heeft ProRail inmiddels ervaring opgedaan met het bedienen van verschillende vervoerders op één station. Idealiter merkt de reiziger op het station niet aan de vertrekstaten, perronverwijzingen en andere reizigersinformatie op het station en aankomst- en vertrektijden dat de diensten worden geleverd door verschillende bedrijven. Er is in de huidige situatie niet te verwachten dat hier grote organisatorische veranderingen voor nodig zijn bij ProRail. Wel moet hier een eenduidig regime worden opgesteld dat voor alle vervoerders geldt. Dit kan worden geregeld in toegangsovereenkomsten met ProRail. Het enige punt dat nog echt aandacht behoeft, betreft het aanleveren en publiceren van dynamische reizigersinformatie op de stations in gevallen van storing, uitval etc. In



de paragraaf over informatievoorziening is hier een oplossingsrichting voor aangedragen.

Het vastgoed dat NS Poort in eigendom heeft is ondergebracht in de Rail Infra Trust. De omzet van NS Poort bedroeg 600 miljoen in 2008, de brutowinst was 127 miljoen en het rendement 21%. De Staat krijgt als aandeelhouder een derde als dividend uitgekeerd. Dat gaat naar de algemene middelen. De resterende tweederde wordt hergeïnvesteed in stations en vastgoed. NS Poort houdt zich enerzijds bezig met het ontwikkelen van de stationsfuncties, anderzijds met de herontwikkeling van spoorterreinen die in onbruik zijn geraakt naar kantoren, retail en woningen. Van oudsher is NS Poort gericht op de relatie met NS Reizigers maar aanbesteding op het spoor betekent dat elke vervoerder gelijke behandeling moet krijgen op stations wanneer het gaat om bijvoorbeeld het aanbrengen van huisstijlmerken, monitors met vertrektijden van aansluitende bussen of trams, het plaatsen van kaartautomaten en balies voor eigen servicemedewerkers. Die gelijke behandeling geldt ook wanneer het gaat om grootschaligere ontwikkelingen zoals capaciteitsuitbreiding van het station en stationsgebiedsontwikkeling. Hoewel voor de invoering van het Nieuwe Spoorplan per 2015 niet strikt nodig, is uiteindelijk een verdere ontkoppeling van NS Poort met de andere concerndelen van NS noodzakelijk om de schijn van partijdigheid in het bedienen van vervoerders tegen te gaan en om de financiële stromen transparanter te maken.

In *de strategische keuze* om NS Poort verder te ontvlechten en te verzelfstandigen zijn verschillende scenario's mogelijk. De lichtste variant is NS Poort verder te verzelfstandigen als vastgoedondernemer die gespecialiseerd is in stationslocaties. De tweede variant is het vastgoed onder te brengen in een nationaal trust fund. De derde variant is het vastgoed per regionet over te dragen aan de regionale autoriteiten. De vierde variant is om per station te bepalen welke vervoerders en welke regionale autoriteiten gebruik maken van het station en hen dan aandelen in het station te geven (een model dat ook op sommige stations in Zwitserland wordt gehanteerd). Dat laatste houdt ook in dat het beheer en de ontwikkeling van het station ook bij deze aandeelhouders komt te liggen.

#### *3.3.4 Materieel*

De invoering van het Nieuwe Spoorplan betekent mogelijk grote veranderingen op het gebied van het rijdend materieel. In de regel wil een vervoerder, al dan niet daartoe aangezet door de concessieverlener, het modernste materieel inzetten omdat dergelijk materieel hogere klantenwaardering oplevert en relatief minder storingsgevoelig is. Tegelijkertijd kan de zittende concessiehouder ook zwaar geïnvesteed hebben in nieuw materieel, zoals de NS hebben gedaan met de meest recente VIRM-serie en de grote order Sprinter Light Trains (SLT). Het materieel waar

de NS mee rijden is ondergebracht in NS Financial Service Company en vertegenwoordigt een substantiële kapitaalwaarde. Bij de uitvoering van het Nieuwe Spoorplan moet een regeling worden getroffen voor dit materieel en een regeling worden getroffen over de aanschaf en lease van nieuw materieel.

Voor wat betreft het huidige, recent opgeleverde bestaande materieel geldt dat het kapitaalvernietiging zou zijn wanneer dit zou worden afgevoerd. De technische levensduur van materieel is ongeveer 30 jaar en dat betekent dat bij een eventuele nieuwe concessiehouder een overgangsfase moet worden geregeld voor een deel van de concessieduur of zelfs voor de gehele nieuwe concessieduur.

Op de langere termijn staat men voor de *strategische keuze* waar het bestaande materieel moet worden ondergebracht. Als NS FSC de leasende partij blijft is het noodzakelijk om deze zelfstandiger te maken van het NS-concern. In de huidige situatie is het niet gegarandeerd dat NS Reizigers of andere aan de NS gelieerde bedrijven als klant dezelfde behandeling krijgt als andere vervoerders wanneer zij materieel zouden willen leasen. Het ligt dan voor de hand NS FSC te verzelfstandigen als rolling stock leasing company, analoog aan bedrijven als Angel Trains. Een tweede optie zou zijn om het bestaande materieel te verkopen aan een onafhankelijk leasing bedrijf.

In een aantal gevallen zal een overgang van de concessie betekenen dat het noodzakelijk wordt gevonden om het bestaande materieel te vervangen wanneer het niet meer voldoet aan de nieuwste eisen. Voor concessies waar nieuw materieel voor wordt aangeschaft zal in het contract een regeling moeten worden getroffen voor de overgang van het materieel na afloop van de concessie, als wordt uitgegaan van een concessieduur van 10 à 15 jaar en een technische levensduur van 30 jaar. Dit is momenteel reeds geregeld in de WP2000 en wordt bij een groot aantal concessies van regionale vervoerders toegepast.

De *strategische keuze* die hier speelt gaat over de vraag wie het materieel aanschaft. De meest voorkomende variant is dat de nieuwe vervoerder zelf het materieel aanschaft (en eventueel onderbrengt in een leasemaatschappij) of least van een leasebedrijf. De voordelen hiervan zijn dat de vervoerder zelf kan kiezen welk materieel het beste past bij het gevraagde vervoer (capaciteit, snelheid, uitstraling). Bovendien hebben de vervoerders de kennis in huis om te beoordelen welk materieel geschikt is voor de concessie. Het vereist ook dat de vervoerders genoeg kapitaal hebben om het materieel aan te schaffen of te leasen, wat ook een test is van de financiële draagkracht van de vervoerder die de concessie in handen krijgt. De nadelen zijn dat het materieel in één concessieperiode zou moeten worden afgeschreven als de concessieverlener niet de garantie biedt op verlengd gebruik van

treinen (dus na afloop van de initiële concessie), wat een prikkel is om alleen aandacht te hebben voor de profijtelijke verbindingen. Een ander mogelijk nadeel is dat nieuwe vervoerders de neiging zouden kunnen hebben genoeg materieel aan te schaffen maar te weinig reserves te hebben in het geval van uitval of snel veranderende vraag. In het verleden zijn er gevallen geweest waarbij dat leidde tot het tijdelijk verzorgen van minder diensten en last-minute leases van ouder NS-materieel bij NS Finance. In het Nieuwe Spoorplan biedt de FMN overigens een reserve pool van materieel aan voor calamiteiten. Bekeken kan worden hoe een dergelijk pool zo efficiënt mogelijk opgezet kan worden.

De tweede mogelijkheid is dat de concessieverlener zelf het materieel aanschaft en de vervoerder vraagt daarmee te werken. De voordelen hiervan zijn dat de vervoerder zelf niet de aanschaf hoeft terug te verdienen en dat de concessieverlener zelf controle houdt over de kwaliteit en kwantiteit van het materieel. Het nadeel is dat concessieverleners in de regel geen vergunning hebben die hen aanschafrecht geeft en dat zij zelf kennis moeten opbouwen over het materieel en zelf het risico dragen van het materieel. Omdat de concessieverleners op dit moment weinig tot geen kennis hebben over materieel lijkt dit een zeer risicovolle strategie.

In alle gevallen is helder dat de relatie tussen materieel en vervoerder losser gaat worden dan voorheen gebruikelijk in Nederland. Treinen hebben over het algemeen een afschrijfduur van 30 jaar, wat dus 2 tot 3 keer langer is dan de gemiddelde concessieduur. Het aan te schaffen materieel dient dus ook aantrekkelijk te zijn voor leasebedrijven die de flexibiliteit hebben om het materieel al naar gelang de vraag op andere plekken in te zetten. De internationale homogenisatie van materieel zal die flexibiliteit ten goede komen.

### *3.3.5 Personeel*

Voor het personeel geldt dat de Wet Personenvervoer 2000 regelt dat zij overgaan naar de nieuwe concessiehouder. Deze is verplicht de bestaande CAO te respecteren. Na één jaar kan de CAO van de nieuwe concessiehouder worden ingevoerd en volgen dus onderhandelingen met de nieuwe concessiehouder over een nieuwe CAO. Er zijn hier geen verdere organisatorische consequenties. Wel kan worden verwacht dat personeel de perceptie ontwikkelt dat de nieuwe concessiehouder op termijn zal schaven aan de verworven rechten en dat deze perceptie de soepele ingroei van het personeel in de nieuwe organisatie zal bemoeilijken. Het is aan de nieuwe vervoerders om met deze uitdaging om te gaan. In het verleden hebben zij laten zien het nieuwe personeel aan hun organisaties te weten te binden.

### *3.3.6 Organisatie nieuwe vervoerders*

Invoering van het Nieuwe Spoorplan heeft ook implicaties voor de organisatie van de regionale vervoerders. De huidige goede prestaties op de regionale lijnen zijn onder meer te danken aan de organisatievorm die de meer succesvolle regionale vervoerders hanteren. Deze is te typeren als kleinschalig, slank, flexibel en relatief zelfsturend, met korte communicatielijnen en een sterke betrokkenheid bij de voortdurende verbetering van de dienstverlening op spoortrajecten binnen de concessie, aangemoedigd door een sterke prikkel om reizigersaantallen en daarmee opbrengsten te verhogen. Het zijn tegelijkertijd ook organisaties met een beperkte buffercapaciteit, hoewel door recente fusies wel sterke (internationale) partners zijn gevonden. Dit geeft hen in principe toegang tot een groot arsenaal aan hulpbronnen. Gegeven het nationale karakter van het Nederlandse spoorstelsel zijn deze hulpbronnen – bijvoorbeeld als het om bijsturing met materieel gaat – niet allemaal zonder meer inzetbaar. Bij de invoering van het Nieuwe Spoorplan zullen deze vervoerders hun organisatie moeten opschalen om de nieuwe concessies te verzorgen. De uitdaging voor hen is dan of zij hun specifieke kwaliteiten in stand weten te houden. De omvang van de opschaling verschilt afhankelijk van of we over de gunning van het intercitynet of de regionetten spreken. Door de beperkte omvang van de opschaling bij gunning van regionetten in combinatie met het voornemen met concessie managers te blijven werken en de benadering van regionetten als productontwikkeling voor een specifieke vervoersmarkt, is het perspectief op het voortzetten van de huidige organisatie- en werkwijze aanwezig. In het geval van toekenning van (een deel van) het intercitynet zal er sprake zijn van een dusdanige opschaling dat de huidige organisaties zowel kwalitatief als kwantitatief een aanzienlijke transitie ondergaan. Het is de vraag of de sterke kant van de huidige organisatievorm gehandhaafd blijft en in de nieuwe situatie functioneel is.

Gunningprocedures zijn uiteindelijk het instrument om te bepalen of de partijen die zich aanmelden ook daadwerkelijk in staat geacht kunnen worden de betrokken vervoersdiensten op een efficiënte en kwalitatief goede wijze uit te voeren. De toegangsattesten van het IVM tot nieuwe spoortrajecten borgen dat toegelaten organisaties aan de veiligheidseisen voldoen.

### *3.3.7 Samenwerking tussen vervoerders*

Met de aanbesteding van (delen van) het intercitynet en regionetten nemen de afstemmingsrelaties tussen vervoerders in het geval van samenloop toe. Overigens beperkt dat zich natuurlijk tot de vervoerders die direct met elkaar te maken hebben. Het betreft afstemmingsrelaties rond samenloopgebieden, maar ook op de grenzen van concessiegebieden en tijdens de overdracht van de concessie van de oude naar de nieuwe concessiehouder. Tevens gaat het om relaties met

busvervoerders (voor zover bus en spoor niet integraal zijn aanbesteed) en mogelijk andere vervoerders, bijvoorbeeld taxibedrijven (cf. Evaluatie Spoorwegwet, 2008). Veel van deze afstemmingsrelaties zijn via samenwerking en contractuele afspraken te regelen. In bestekken wordt deze samenwerking ook voorgeschreven. Bij invoering van het Nieuwe Spoorplan zal door aanbestedende instanties bij het schrijven van bestekken expliciet aandacht moeten worden besteed aan wat de 'rafelranden van concessies' wordt genoemd: de afstemming van vervoer op de grenzen van de concessiegebieden.

Verskillende respondenten verzekerden ons dat ondanks de antagonistische verhoudingen tussen de vervoerders tijdens aanbestedingen in de periode na concessiegunning zakelijk wordt samengewerkt – ook gegeven het gemeenschappelijk belang, namelijk het zo goed mogelijk bedienen van de klant ten einde het aantal reizigerskilometers te optimaliseren. Dat wordt immers niet gerealiseerd bij een gebrekkige afstemming. Toch constateren wij dat de relaties tussen vervoerders onderling niet altijd optimaal is. Wij vinden samenwerking een punt van zorg. Denkbaar is ook dat samenwerking via concessievoorwaarden wordt afgedwongen, hoewel deze transactiekosten met zich meebrengt en handhaving ex post moet gebeuren. In plaats van verplichtingen in contracten ontstaat de beste stimulans voor onderlinge samenwerking als de opdrachtgever vervoerders voor het realiseren van klanttevredenheid belooft. In de filosofie van het spoorplan zijn de vervoerders zelf verantwoordelijk voor een goede afstemming. Dit zouden zij onder meer kunnen doen door onderling een arrangement te ontwikkelen dat een platform is voor onderling overleg en dat in staat is gezaghebbend in hun onderlinge verkeer te bemiddelen en te arbitreran.

### **3.4 Organisatorische en bestuurlijke consequenties op bestuurlijk niveau**

Organisatorische en bestuurlijke consequenties op het bestuurlijke niveau betreffen implicaties die betrekking hebben op het beleid en de aansturing van het spoorstelsel door overheidspartijen (decentralisatie, OV-Bureaus, aard van de contracten met concessiehouders, concessie-termijnen, leren van aanbestedingen en kennismanagement, de rol van het Ministerie van Infrastructuur en Mobiliteit, rol van de politiek, de rol van consumentenorganisaties, marktimplicaties en het toezicht van de NMa en IVW).

#### *3.4.1 Decentralisatie en OV-Bureaus*

In de geest van het Nieuwe Spoorplan zouden de regionale netwerken gedecentraliseerd moeten worden en door de bestaande regionale decentrale overheden moeten worden aangestuurd. Op dit moment is de concessieverlening

van het regionale vervoer (busvervoer en een aantal regionale spoorverbindingen) geregeld in 19 vervoersgebieden. Het nieuwe plan gaat voorlopig uit van vijf regionetten buiten de brede Randstad en één net voor de brede Randstad die niet volledig samenvallen met het territorium van de betrokken vervoersautoriteiten. Vooral bij de netten Noord-Nederland en Gelderland doen zich bestuurlijke complicaties voor. Het plan gaat ervan uit dat de stoptreinen in de Randstad vervlochten blijft met het intercitynet.

Het zal noodzakelijk zijn dat in geval van decentralisatie van de genoemde regionetten de betrokken vervoersautoriteiten de concessie gezamenlijk gunnen. Die samenwerking komt niet altijd soepel tot stand. Denkbaar is dat verschillende vervoersautoriteiten hun belang willen verdedigen en er over en weer claims zijn over wie het meest geschikt is om de concessieverlening te regelen. Wij verwachten dat deze discussie zich zal toespitsen op het verschil tussen de 'dikke' vervoerslijnen rondom steden en de 'magere' lijnen in de buitengebieden. Maar er zijn ook voorbeelden waarin besturen wel weten samen te werken. De provincie Friesland en Groningen hebben gezamenlijk de huidige regionale spoorconcessie aanbesteed en de provincies Groningen en Drenthe doen hetzelfde bij het busvervoer.

De strategische vraag is of interbestuurlijke samenwerking volstaat of dat er behoefte is om die samenwerking op een meer duurzame manier te organiseren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het inrichten van OV-Bureaus, zoals momenteel in Groningen en Drenthe en in de Randstad wordt gedaan. Deze zouden verantwoordelijk kunnen zijn voor de aanbesteding van de regionale bus- en spoorverbindingen. Een OV-Bureau betekent niet het toevoegen van nog een bestuurslaag en daarmee extra bestuurlijke drukte. Het gaat er alleen om dat concessieverleners (en concessiehouders) een gedeeld platform hebben om de concessie voor te bereiden en uit te besteden. Voor het intercitynet geldt dat dit per definitie landelijk is en zo veel vervoersgebieden doorsnijdt dat het voor de hand ligt dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de concessie verleent.

### 3.4.2 Aard van de contracten

In het geval van de invoering van het Nieuwe Spoorplan staan de gunnende overheden voor de *strategische keuze* de opbrengstverantwoordelijkheid bij zichzelf te houden of bij de vervoerder te leggen. Daarmee hangt de keuze samen zelf de ontwikkelfunctie te vervullen en met gedetailleerde contractvormen te werken, of de ontwikkelfunctie bij de vervoerder te leggen en deze veel vrijheid bieden (cf. Van de Velde e.a., 2010). Zo heeft het OV-Bureau Groningen-Drenthe bij de aanbesteding van busdiensten gekozen de opbrengstverantwoordelijkheid te behouden. De overheid heeft daarmee de zeggenschap over de herinvesteringen van de opbrengsten bij zichzelf gelegd. Wel heeft het bureau gekozen het busvervoer in een

grote concessie onder te brengen, wat de vervoerder veel speelruimte geeft de lijnvoering en dienstregeling te optimaliseren. Doordat de opbrengstverantwoordelijkheid bij de overheid ligt, ontbreekt voor de vervoerder de prikkel om in kwaliteit en de ontwikkeling van de markt te investeren. Wensen op dit vlak moeten dan vooraf in bestekken en contract worden vastgelegd en gedurende het contract worden gemonitord. Dit leidt tot hogere voorbereidings- en handhavingskosten en inflexibiliteit. In de evaluatie van de WP2000 wordt erop gewezen dat de neiging van decentrale overheden de ontwikkelingsfunctie naar zich toe te trekken, de selectie op prijs en de gehanteerde bekostigingssystematiek ertoe leiden dat de ruimte en de prikkels voor vervoerders om een systematische marktgerichte aanpak te ontwikkelen beperkt werd (Groenendijk e.a., 2005; cf. Van de Velde e.a., 2010).

Indien de opbrengstverantwoordelijkheid bij vervoerders wordt gelegd wordt in het contract een prikkel ingebouwd voor vervoerders om de opbrengsten te vergroten, en dat kan leiden tot investeringen om reizigers aan te trekken door o.a. kwaliteit te bieden, reizigers goed te informeren over het aanbod, zorg te dragen voor goede aansluitingen, samen te werken met andere vervoerders en te zoeken naar innovaties. Dit sluit uiteraard betrokkenheid van overheden niet uit, ook al omdat zij de voorwaarden moeten creëren waaronder vervoerders moeten werken. Contractuele afspraken kunnen er voor zorgen dat verhoogde opbrengsten tot verminderde subsidie leiden, wat een vorm is van benefit sharing. In het Nieuwe Spoorplan wordt veel verwacht van de rol van vervoerders bij het ontwikkelen van regionetten als specifieke vervoersproducten. Dit houdt in dat het logisch zou zijn de opbrengstverantwoordelijkheid en ontwikkelfunctie bij de vervoerders te leggen. In het geval van het OV-Bureau Groningen-Drenthe zou dat een beleidswijziging van de betrokken overheden ten opzichte van de huidige situatie inhouden.

### 3.4.3 Multimodale aanbesteding

Bij de gunning van de regionetten kan de *strategische keuze* worden gemaakt concessies multimodaal in te richten in één pakket waarbij treinen en bussen op elkaar zijn afgestemd. Het visgraatmodel, waarbij busdiensten gaan functioneren als feeders voor het treinvervoer, impliceert of een bestek waarin dat geregeld wordt of dat vervoerders verplicht worden dat te regelen, of een keuze voor integrale, multimodale concessies voor bus- en trein, waarin een vervoerder beide diensten verzorgt en dus in de gelegenheid is beide optimaal op elkaar af te stemmen. Dit alles veronderstelt wel dat de concessie aan één vervoerder is gegund. Een complicatie is dat in de bedachte kavels bus(streek)vervoer vaak al aanbesteed is. Als voor multimodale aanbesteding wordt gekozen is het noodzakelijk een ingroeitraject op te stellen waarbij de zittende concessiehouder en de kandidaat-vervoerders gelijke kansen krijgen op het overnemen van de multimodale concessie. In het geval

beide modaliteiten in handen komt van één vervoerder is de afstemming in het visgraatmodel via deze vervoerder geborgd. Indien twee of meerdere verschillende vervoerders moeten afstemmen kan dit in onderling overleg met de concessieverlener gebeuren. Ervaringen in de Achterhoek met Syntus en in Friesland en Groningen leren dat dit mogelijk is. Eenzelfde werkwijze zou overigens gevolgd kunnen worden waar het gaat om de afstemming van de concessie van de regionetten met de al gegunde regionale spoorvervoersdiensten.

#### *3.4.4 Concessietermijnen*

Teneinde investeringen in de concessie mogelijk te maken dient de concessieperiode een looptijd te hebben die daarop afgestemd is. In het railvervoer is een looptijd tussen 10 en 15 jaar gebruikelijk, gegeven de lange afschrijvingsperioden van het materieel. Dit sluit ook aan bij de maximale termijnen die in Europese verordeningen (Public Service Obligation) voor rail- en multimodale concessies is vastgelegd. De implicatie van het Nieuwe Spoorplan kan zijn dat door het werken met multimodale concessies de kortere concessietermijnen voor busvervoer (nu vaak 5 jaar) opgetrokken worden. In het geval dat het vervoer per spoor meer dan 50% van de waarde van betrokken diensten uitmaakt, is een concessietermijn van 15 jaar of langer mogelijk (Brief Minister en staatssecretaris V&W aan de Tweede Kamer, 8 december 2009). Het staat aanbestedende instanties vrij om een kortere termijn te kiezen, net zo goed als dat zij kunnen besluiten al of niet met integrale concessies te werken. Een alternatief is ontwikkeld in Zwitserland waar geen vaste concessietermijnen zijn maar alle regionale vervoerders een tweejaarlijkse review ondergaan op basis waarvan het contract kan worden bijgesteld. Overwogen kan worden in de concessieovereenkomsten reviews af te spreken, waarbij deze zo vormgegeven moeten worden dat ze overheden bijsturingmogelijkheden geven, maar investeringen van de kant van vervoerders niet ontmoedigen.

#### *3.4.5 Leren van de aanbesteding en kennismangement*

Aanbestedende instanties moeten een leercyclus door om concessies aan te besteden en tijdens hun levensduur te managen. Dat gaat meestal niet in één keer goed, met als gevolg conflicten, rechtszaken, en tegenvallende resultaten. Inmiddels hebben de meeste decentrale vervoersautoriteiten een of meerdere cycli van het aanbesteden en managen van vervoersconcessies achter de rug. De ervaring en expertise die zij hebben opgebouwd weerspiegelt zich in de overwegend positieve beoordelingen van aanbesteed bus- en railvervoer.

Bij het besluit regionetten aan te besteden kan op deze expertise worden voortgebouwd. Wel is er sprake van omvangrijkere railconcessies en de introductie van integrale concessies – bus en rail gezamenlijk, waarbij de bestaande ervaring en expertise niet noodzakelijkerwijze volstaat. Bovendien zal er interbestuurlijk moeten



worden samengewerkt, wat deze taak ingewikkelder kan maken, bijvoorbeeld omdat vanuit verschillende visies wordt gewerkt. Indien interbestuurlijke OV-Bureaus worden ingesteld houdt het ook in dat er met organisatieonderdelen en mensen wordt geschoven. Ervaring en deskundigheid verhuizen mee, maar zijn niet onveranderd van toepassing. Duidelijk is dat de zorg dat ervaring en expertise niet verloren gaan, en aan de nieuwe situatie aangepast worden en aangevuld worden, aandacht nodig heeft. Decentrale vervoersautoriteiten dienen dit kennismanagement bewust vorm te geven. Mogelijk zullen consultants en kennisinstellingen hier een ondersteunende rol kunnen vervullen.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft ervaring met het onderhands aanbesteden van het HRN en het managen van de concessie. De openbare aanbesteding van onderdelen van dit net is een nieuwe activiteit. Bovendien wordt de moeilijkheidsgraad verhoogd doordat deze aanbesteding onder tijdsdruk zal plaatsvinden. Het is onvermijdelijk dat expertise extern zal moeten worden ingehuurd, wat kosten met zich brengt. Deze kosten kunnen evenwel worden gezien als investeringen in kennisopbouw die in de toekomst het spoorstelsel ten goede zal komen. Ze moeten echter niet worden genegeerd, zoals in het verleden bij de aanbesteding van de HSL-Zuid. Er staan wel potentiële efficiëntiewinsten tegenover. Bij de besluitvorming over het al of niet aanbesteden van het intercitynet dienen derhalve de voor- en nadelen, waaronder de complexiteit van de managementopgave, goed te worden afgewogen.

#### *3.4.6 Rol van het Ministerie Infrastructuur en Milieu*

De invoering van het Nieuwe Spoorplan zal aanpassing van de Koninklijke Besluiten en Ministeriële regels onder het regime van de WP2000 en de Spoorwegwet 2005 vergen. Het betreft bijvoorbeeld regelgeving ten aanzien van de aanbesteding van het intercitynet, de decentralisatie van de regionetten en de aanwending van de opbrengsten van het intercitynet voor de subsidiëring van de regionetten. De decentralisatie van regionetten impliceert een verschuiving van middelen naar decentrale overheden, waarbij ook de financiële consequenties goed geregeld moeten worden (zie ook onder 'Decentralisatie').

Onze respondenten maakten uiteenlopende inschattingen in hoeverre wetswijzigingen nodig zijn, maar sloten dat gegeven de aard van de wijzigingen van de bestaande systematiek niet uit. Wetswijzigingen zijn overigens ook afhankelijk van het ambitieniveau dat wordt gekozen. Als beoogd wordt ProRail de mogelijkheid te geven de tariefdifferentiatie bij gebruiksvergoedingen toe te passen of als een veranderende positie van NS Poort ten aanzien van het beheer van stations wordt nagestreefd, zijn wetswijziging onvermijdelijk. Hoewel deze aanpassingen logisch lijken en zeker op de langere termijn overwogen dienen te worden, zijn ze voor de

aanbesteding van delen van het spoor per 2015 niet strikt noodzakelijk. Aanpassing van de regelgeving, zelfs als het wetgeving betreft, betekent volgens onze respondenten niet dat het ingaan van de concessieperiode per 2015 een onhaalbare zaak is.

De invoering van het Nieuwe Spoorplan zal organisatorische, financiële en personele consequenties voor het ministerie hebben. De rol van het ministerie zal een meer regulerend en regisserend karakter krijgen. Ten aanzien van de afstemming tussen de verschillende decentrale overheden zal de overheid kaderstellend en regisserend moeten operen, teneinde de afstemming tussen de verschillende kavel van het spoornet te borgen. Deze kaderstelling veronderstelt wellicht aanpassing van de wet, maar is wellicht ook via decentralisatiebesluiten en overleg te realiseren.

De vraag welke specifieke wettelijke wijzigingen nodig zijn hebben wij in het bestek van dit onderzoek niet kunnen beantwoorden en vergt nadere aandacht. Volgens ons ligt het op de weg van het ministerie hier helderheid over te verschaffen. Volgens onze respondenten staat het antwoord op deze vraag de haalbaarheid van het Nieuwe Spoorplan niet in de weg, mits snelle beslissingen volgen en voorbereidingen op gunningen voortvarend ter hand worden genomen, onder andere door het parallel schakelen van de verschillende te doorlopen trajecten (o.a. regelgeving, gunning, bestuurlijk overleg).

#### *3.4.7 Rol van politiek*

In het huidige systeem waarbij NS het grootste deel van het net onderhands gegund heeft gekregen geldt dat de politieke invloed via de Tweede Kamer verloopt. Dat uit zich bijvoorbeeld in het besluit van de minister om de informatievoorziening aan de reiziger over te hevelen van ProRail naar NS. In het voorliggende plan verschuift de invloed van de politiek naar de regionale schaal via de Provinciale Staten, Besturen van Stadsregio's en Gemeenteraden. Het zal aan de invloed op zich niet veel veranderen: soms zal een vervoerder moeten reageren op incidentpolitiek, soms zal een vervoerder door diezelfde politiek scherp gehouden worden om te blijven leveren. Wel zal het vaker gaan over regionale issues dan landelijke issues. Wij schatten in dat dit zal bijdragen tot een betere aansluiting van het vervoer op de regionale en lokale vervoersvragen.

#### *3.4.8 De rol van consumentenorganisaties*

Het Nieuwe Spoorstelsel zal voor de betrokkenheid van consumentenorganisaties op nationaal niveau geen verschil maken vanwege hun lidmaatschap van de Locov. Op regionaal niveau zal de betrokkenheid van consumentenorganisaties middels de Rocov's bij de regionetten toenemen. Daarmee krijgen reizigers die op regionale

trajecten reizen een stem. Dit kan bijdragen aan een betere afstemming van de regionetten op de wensen van de regionale reizigers.

#### 3.4.9 *Marktimplicaties*

Het Nieuwe Spoorplan betekent geen overgang van concurrentie *om* het spoor naar concurrentie *op* het spoor. Nog steeds gaat het om concurrentie om het spoor, de verlening van vervoersconcessies: het exclusieve recht om op een bepaald traject een bepaalde spoorvervoersdienst aan te bieden. Wel ontstaat door het plan samenloop van verschillende vervoerders: trajecten waarop vervoerders van dezelfde infrastructuur en voorzieningen gebruik maken. De keuze het railnet openbaar aan te besteden leidt tot meer concurrentie en doorbreekt de monopoliepositie van NS Reizigers. Ook als de aanbesteding beperkt blijft tot de regionetten resulteert dat in een toename van de concurrentie op de spoormarkt, doordat het marktaandeel van regionale vervoerders wordt uitgebreid – indien zij erin slagen concessies te verwerven – en door mogelijke nieuwe toetreders tot de markt. Dit biedt mogelijkheden tot benchmarking en geeft zittende vervoerders een prikkel om efficiënter te werken en hun interne organisatie en processen daarop af te stemmen.

Aanbesteding van het intercitynet als geheel of delen is onvermijdelijk een grootschalige operatie, waarbij het mogelijk is efficiëntiewinsten te creëren in combinatie met een verbeterde dienstverlening, maar waarbij de mogelijkheden om al lerende, stapsgewijs naar een nieuw evenwicht toe te groeien ontbreken. Op dit moment is het moeilijk alle implicaties van een dergelijk besluit te overzien, niet in de laatste plaats omdat de zittende partijen weinig belang hebben daar helderheid over te verschaffen. Deze implicaties zouden in een onafhankelijk vervolgonderzoek aan de orde moeten komen.

Het Nieuwe Spoorplan resulteert in grotere kavels, waardoor deze aantrekkelijker worden voor nieuwe buitenlandse spoorvervoerders. Als gevolg daarvan zou openbare aanbesteding ertoe kunnen leiden dat het aantal spelers op de markt verder toeneemt. Deze ontwikkeling past in de internationalisering van het personenvervoer op het spoor, dat door de EU voorgestaan wordt en waar NSR met participaties in het Verenigd Koninkrijk, Tsjechië en Duitsland middels Abellio zich ook op voorbereidt. Tot nu lijkt Nederland zijn spoormarkt voor internationalisering te willen afsluiten. Of die houding stand kan houden en of die in het belang van de reizigers is valt nog te bezien.

Met betrekking tot het busvervoer zou het werken met integrale concessies, zeker als die op het niveau van regionetten worden gedefinieerd tot afname van het aantal vervoerders kunnen leiden. Alleen vervoerbedrijven die naast bus- ook railvervoer

kunnen aanbieden zouden een kans maken. Duidelijk is dat ingeval van decentralisatie van de regionetten het aan de decentrale vervoersautoriteiten is strategische keuzen te maken met betrekking tot het al of niet hanteren van integrale concessies en het trekken van grenzen van concessiegebieden, waarbij zij de voordelen van integratie moeten afwegen tegen het belang van het behoud van voldoende aanbieders in de markt.

#### *3.4.10 Toezicht: NMa*

De NMa houdt op twee manieren toezicht op de spoorsector. Allereerst is er het mededingingstoezicht, waarbij gekeken wordt of in markten regels ten aanzien van kartelvorming, fusies en overnames, en misbruik van een dominante positie niet overtreden worden. In dit kader heeft de NMa bijvoorbeeld de fusie tussen Veolia en Connexxion onderzocht. Bij openbare aanbestedingen zou de NMa een onderzoek kunnen doen als het vermoeden bestaat dat er onvoldoende aanbieders meedoen of dat er andere vormen van kartelvorming vermoed worden. Bij de totstandkoming en het toezicht op de naleving van concessieovereenkomsten heeft de NMa geen rol.

Wat reguleringstoezicht in de vervoerssector betreft heeft de NMa taken op basis van de WP2000 en de Spoorwegwet. In het kader van de WP2000 gaat het om toezicht op het busvervoer in de drie grote steden. De NMa heeft geen taak als het om streekvervoer of het overige stadvervoer gaat.

Voor wat betreft de Spoorwegwet richt het toezicht zich op een eerlijke verdeling van de capaciteit tussen de verschillende personen- en goederenvervoerders door ProRail, de berekening van de gebruiksvergoeding die vervoerders aan ProRail betalen en de toegang van vervoerders tot bijzondere diensten en voorzieningen (terminals, het gebruik van stations, kaartverkoop en inkomstenverdeling bij personenvervoer, stroomvoorziening). Niet al deze diensten en voorzieningen zijn in handen van ProRail; een aantal worden door de NS verzorgd. In het geval dat vervoerders zich benadeeld voelen kunnen zij bij de NMa een klacht indienen en als uit onderzoek blijkt dat die klacht gerechtvaardigd is, kan de NMa een dwangsom opleggen. Dat kan ook bij onderzoek dat de NMa op eigen initiatief start.

Het Nieuwe Spoorplan van de FMN heeft geen directe gevolgen voor de organisatie en werkwijze van de NMa. In het goederenvervoer heeft de NMa al met meerdere en zeer uiteenlopende partijen te maken.

#### *3.4.11 Toezicht: IVW*

De IVW houdt toezicht op de veiligheid op het spoor. De IVW is de instantie die vergunningen verleent die bedrijven en materieel toegang tot het spoor geven.

Verder inspecteert de IVW de naleving van voorschriften en doet de inspectie onderzoek naar ongevallen en incidenten.

Het Nieuwe Spoorplan heeft voor de IVW geen ingrijpende gevolgen. Op dit moment rijden verschillende goederenvervoerders al over het hele spoornet en is er dus al sprake van het gebruik van de infrastructuur door meerdere partijen. Bij personenvervoer zou het gaan om het gebruik van een specifiek baanvak door twee vervoerders en het samenkomen van diverse vervoerders op grotere stations. De veiligheidssystematiek hoeft hiervoor niet te worden aangepast; veel veiligheid is bovendien in de techniek geborgd. Het is aan ProRail om te bepalen of samenloop of verandering van frequentie op specifieke baanvakken haalbaar en veilig is. Het IVM houdt op afstand toezicht of ProRail dat op een juiste wijze doet. De IVW test bij de toelating de bedrijven en het materieel en houdt vervolgens toezicht op de naleving van de regels door de partijen. De huidige regionale vervoerders zijn bij IVW bekend. Als er op nieuwe baanvakken gereden gaat worden, moet daar opnieuw een vergunning voor gegeven worden. Een aantal procedures is generiek, maar er zijn ook baanvakspecifieke procedures. Implicaties van het Nieuwe Spoorplan voor de IVW zijn vooral kwantitatief van aard, als er veel nieuw materieel getest moet worden.

### **3.5 Conclusies**

Op basis van de door ons uitgevoerde quickscan voor de FMN constateren wij dat er vanuit organisatorisch en bestuurlijk oogpunt geen onoverkomelijke bezwaren zijn voor de invoering van het Nieuwe Spoorplan. Een eventuele invoering betekent wel dat een aantal zaken vooraf goed geregeld moet zijn. Daarbij zullen ook een aantal ingewikkelde politieke keuzes onvermijdelijk zijn.

De veranderingen die voortvloeien uit het Nieuwe Spoorplan resulteren overall gezien niet in meer of minder organisatorische of bestuurlijke complexiteit. Binnen voorgestelde kavels is sprake van complexiteitsreductie, maar elke nieuwe indeling creëert wel weer nieuwe grensvlakken die aandacht behoeven. Het plan leidt er wel toe dat veel van de bestaande complexiteit die vanwege de huidige positie van NS en haar relatie tot de Staat en ProRail, nu nog slecht zichtbaar is transparanter wordt.

Tegelijkertijd biedt de invoering van het Nieuwe Spoorplan het perspectief op efficiëntiewinst, het genereren van nieuwe opbrengsten, kwaliteitsverbetering, de ontwikkeling van regionale vervoersmarkten, reizigersgroei en een spoorvervoersmarkt met meer concurrentie die op toekomstige ontwikkelingen is voorbereid.

Hoewel het Nieuwe Spoorplan voortbouwt op de huidige systematiek – het betreft concurrentie *om* het spoor en niet *op* het spoor – betekent het toch een ingrijpende verschuiving in de wijze waarop het spoorvervoer is geregeld in Nederland: van sterk centraal naar meer decentraal en van een bijna-monopolie naar een meer open markt. Om deze verschuiving mogelijk te maken moet een aantal zaken vooraf goed geregeld worden. Deze bespreken we in paragraaf 3.5.2. Allereerst is het noodzakelijk een aantal keuzes te maken ten aanzien van het Nieuwe Spoorplan. Deze bespreken we in paragraaf 3.5.1.

### *3.5.1 Keuzen ten aanzien van het Nieuwe Spoorplan*

Het besluit het Nieuwe Spoorplan te realiseren omvat meer opties dan een simpel ‘ja’ of ‘nee’ omdat er verschillende varianten zijn: de gunning van de vijf regionetten (Noord-Nederland, Overijssel, Brabant, Limburg en Gelderland) of de regionetten samen met (delen van) het Intercitynet. Welke vorm wordt gekozen is een politieke keuze. Hieronder werken we de belangrijkste keuzen uit.

1. Het in één keer aanbesteden van alle delen. Dit heeft als voordeel gelijkschakeling van alle kavels en uniforme doorlooptijden. Alle vervoerders worden gelijk behandeld, waardoor ook de beste uitgangspositie bestaat om een zo hoog mogelijke gebruikersfee voor het Intercitynet te verkrijgen. Het nadeel is dat de managementopgave van een degelijke operatie ingewikkeld is en veel onzekerheden kent en de ruimte om te experimenteren en te leren beperkt is. Ook vraagt een gelijktijdige aanbesteding om veel energie en aandacht, en mogelijk een aanbesteding met weinig concurrenten, wat de positie van de overheid kan verzwakken.
2. Het alternatief is om de aanbesteding in de tijd te verspreiden, bijvoorbeeld elke 2 jaar 1 of 2 kavels, te beginnen met de regionetten. Het voordeel hiervan is dat er ruimte ontstaat om te leren van de aanbestedingen en weeffouten in de aanbesteding te ontdekken. Ervaringen met de aanbesteding van het streekvervoer leren dat een dergelijke gewenningsperiode noodzakelijk is om het (complexe) instrument van aanbesteding onder de knie te krijgen. Het biedt ook tijd om implicaties van keuzes verder te onderzoeken, zonder dat cruciale beslissingen daardoor worden uitgesteld. Nadeel is dat niet alle vervoerders gelijk worden behandeld en dat ook niet alle voordelen van gelijktijdige aanbestedingen kunnen worden gerealiseerd.
3. Een derde mogelijkheid bestaat uit het overdragen van de regionetten aan de decentrale overheden met de opdracht deze na een vastgestelde periode (waarin ook de intercitylijnen aanbesteed kunnen worden) openbaar aan te besteden. In de tussentijd kunnen deze lijnen dan net als het intercitynet onderhands gegund worden, zodat de tijd genomen kan worden om een goed geïntegreerd regionet op te bouwen zonder de druk van aanbestedingen. Europese richtlijnen staan deze optie toe. Deze optie is minder transparant en benut niet de voordelen van

openbaar aanbesteden, maar behandelt alle vervoerders op dezelfde manier, beperkt de omvang van de organisatorische en bestuurlijke opgave, biedt mogelijkheden tot leren en bespaart kosten voor zowel aanbestedende instanties als vervoerders.

Een optie waarin het intercitynet nu onderhands gegund wordt aan de NS, terwijl de regionale netten wel aanbesteed worden, creëert een asymmetrische situatie tussen NS enerzijds en regionale vervoerders anderzijds.

### *3.5.2 Zaken die geregeld moeten worden*

Als gevolg van het toelaten van meerdere vervoerders op grote delen van het net, zoals voorzien in het Nieuwe Spoorplan, dient een aantal elementen in de huidige organisatiewijze te worden aangepast. Dit is noodzakelijk om transparante en efficiënte relaties te ontwikkelen, waarin verantwoordelijkheden en taken tussen de verschillende partijen op evenwichtige wijze zijn toebedeeld.

Met betrekking tot de zaken die in organisatorisch en bestuurlijk opzicht geregeld moeten worden maken we onderscheid tussen de urgente zaken die minimaal op orde moeten zijn voor de invoering van (delen) van het Nieuwe Spoorplan per 2015, en zaken die uiteindelijk om een meer structurele regeling vragen, maar niet per se voor 2014 geregeld hoeven te zijn. Het gaat dan voornamelijk om de ontvlechting van taken die nu door de NS worden vervuld maar die in een systeem met meerdere vervoerders beter bij de infraprovider of een onafhankelijke instantie kunnen worden gelegd. Deze ontvlechting is in sommige opzichten een complexe aangelegenheid die tijd vraagt om geregeld te worden.

Vooraf willen we erop wijzen dat binnen de huidige situatie de belangrijkste mogelijkheden om het Nieuwe Spoorplan goed te regelen al voorhanden zijn. ProRail heeft te kennen gegeven dat het Nieuwe Spoorplan voor het capaciteitsmanagement en de verkeersleiding geen onoverkomelijke problemen oplevert en verenigbaar is met het Programma Hoogfrequent Spoor en het spoorboekloos rijden. Om samenloop goed te regelen dienen betrokken vervoerders en de infraprovider binnen de bestaande kaders goed samen te werken en hun onderlinge afhankelijkheden te regelen middels daarvoor beschikbare arrangementen zoals de capaciteitsplanningsprocedures, toegangsovereenkomsten en samenloopovereenkomsten. Dit kan allemaal binnen bestaande institutionele kaders. De OV-chipkaart biedt de mogelijkheid kaartintegratie te realiseren en de opbrengsten tussen de vervoerders op eerlijke en transparante wijze te verdelen. Bij de aanschaf van nieuw materieel kunnen in concessieovereenkomsten overgangsregelingen worden opgenomen, zoals nu al vaak gebeurt. Het toezicht op de marktwerking en de veiligheid is geregeld.

De volgende zaken moeten aanvullend geregeld worden:

1. Aansluitend op de bevindingen van de Commissie Meijdam moet er een regeling komen die zorgt voor kaartintegratie en wederzijdse acceptatie van abonnementen middels de OV-chipkaart, waarbij huidige kernpunten zoals het moeizame in- en uitchecken per vervoerder en het dubbel betalen van het starttarief opgelost moeten zijn.
2. De informatievoorziening aan de reizigers moet op een onafhankelijke wijze georganiseerd worden, zodat deze zo volledig mogelijk over het gehele vervoersaanbod wordt geïnformeerd, op een manier die bij de vervoersvraag aansluit, ook in het geval van storingen en incidenten.
3. Een regeling is nodig waarmee de meting en verdeling van de vervoersopbrengsten op onafhankelijke en transparante wijze wordt georganiseerd, mogelijk via een onafhankelijke organisatie waarin alle vervoerders participeren.
4. De decentralisatie van 5 regionetten naar de decentrale vervoersautoriteiten moet worden voorbereid en gerealiseerd, wat onder meer [1] de aanpassing van regelgeving, [2] de decentralisatie van de budgetten, [3] de realisatie van de hiervoor benodigde organisatorische aanpassingen op nationaal en decentraal niveau en [4] het ontwikkelen van een beleidskader om de samenhang tussen de regionetten te borgen omvat.
5. Het zeker stellen van interbestuurlijke samenwerking ten aanzien van regionetten die dat nodig maken, bijvoorbeeld door bepalingen in decentralisatiebesluiten. Dit zou de oprichting van OV-Bureaus kunnen inhouden.
6. Besloten moet worden hoe om te gaan met de erfenis van de NS. Vooral gaat het om het materieel en het beheer van de stations. Wat betreft het beheer van stations kan op korte termijn volstaan worden met het afsluiten van overeenkomsten met NS Poort, waarbij vervoersautoriteiten toezicht houden.
7. De voorbereiding van het invoeringstraject naar 2015. Het betreft vooral:
  - Het nemen van regie door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu bij de organisatorische en bestuurlijke maatregelen om bovengenoemde zaken tijdig te realiseren.
  - Het voorbereiden van de gunningen in de periode tot eind 2012 door de decentrale overheden.
  - Vervolgens volgt in de periode tussen 2013 en 2015 de aanbesteding van de vervoerdiensten. In het bijzonder ligt de aanschaf van nieuw materieel op het kritische pad: dat kost ongeveer 2 jaar. Eventueel zal er een overgangperiode nodig zijn zoals dat ook in het verleden heeft plaatsgevonden.

Dit invoeringstraject is niet ruim bemeten en vereist snelle helderheid over de invoering van het Nieuwe Spoorplan, het nemen van besluiten over de condities



waaronder het wordt uitgevoerd, en een snelle start van de verschillende trajecten met waar mogelijk parallelschakeling om tijdspaden te verruimen.

Uiteindelijk zullen ook meer ingrijpende, structurele maatregelen genomen moeten worden om evenwichtige verhoudingen in het systeem te borgen en om het spoorstelsel voor te bereiden op de verdere toekomst. Het gaat om de volgende zaken:

1. De vorming van een onafhankelijke instantie die zorg draagt voor afspraken tussen vervoerders in het rail- en busvervoer voor wat betreft de wederzijdse acceptatie van abonnementen, de ontwikkeling van een onafhankelijke methodiek voor de berekening en verdeling van opbrengsten, het samenbrengen en publiceren van reizigersinformatie, en mogelijk het gezamenlijk beheer van andere voorzieningen.
2. De ontvlechting van NS Poort van NSR en het herontwerp van het beheer en de eigendomsrelaties rond spoorstations.
3. De ontvlechting van NS FSC ten opzichte van NSR, teneinde het bestaande NS materieel goed onder te brengen en waar nodig ter beschikking te stellen aan andere vervoerders dan NS tegen gelijke tarieven.
4. Het overwegen om spoorpersoneel onder te brengen in een personeels-BV, van waaruit personeelsleden gedetacheerd kunnen worden bij winnende concessiehouders voor de duur van de concessie.
5. Het overeenkomen van een arrangement dat bij onderlinge meningsverschillen tussen vervoerders kan helpen om te bemiddelen en te arbitreran.

### *3.5.3 Tot slot: het Nieuwe Spoorplan als ontwikkelingsrichting*

Zoals aangegeven in dit hoofdstuk zijn er behalve deze maatregelen een aantal strategische keuzen die betrokken partijen tijdens de invulling van het Nieuwe Spoorplan moeten maken, en die bepalend kunnen zijn voor de precieze richting waarin het spoorstelsel in de nieuwe situatie moet worden ontwikkeld.

Het Nieuwe Spoorplan hoeft niet gezien te worden als een blauwdruk, maar kan opgevat worden als een ontwikkelingsrichting die afhankelijk van de strategische en politieke afwegingen die betrokken partijen al doende en al lerend maken, verder kan worden ingevuld, ten einde de spoormarkt zo in te richten dat de politieke ambities kunnen worden gerealiseerd en op de eisen die de toekomst stelt kan worden ingespeeld.

## Referenties

Baanders, B., Roos, J., Scholten, B., Starmans, M. 2010. Onderzoek naar de reikwijdte van het hoofdrailnet en de samenloop. Ecorys i.s.m. Arcadis. pp. 74.

Becker, F., Hoekstra, P. 1999. Marktwerking in het openbaar vervoer: het personenvervoer op het spoor. Commissie-Van-Thijn. pp. 16.

Boer, J. de. 2009. Amsterdamse regio koerst af op Regiorail. OV Magazine, Vol. 15, Nr. 3.

Bulow, J., Klemperer, P. 1996. Auctions versus Negotiations. American Economic Review, Vol. 86, Nr. 1.

Consumentenbond. 2011. Enquête treinreizigers; Weer een mager zesje voor de NS. Consumentengids. pp. 2.

Eurlings, C. 2010. Beleidsvoornemen onderhandse gunning vervoersconcessie 2015, bijlage 1. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. pp. 4.

Eurlings, C. 2010. Beleidsvoornemen tot onderhandse gunning vervoersconcessie hoofdrailnet. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. pp. 3.

Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN). 2011. Het Nieuwe Spoorplan. Een betere ordening van het openbaar vervoer. pp. 2.

Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN). 2011. Persbericht: FMN presenteert "Het Nieuwe Spoorplan". pp. 2.

Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN). 2011. Reactie van FMN op Ecorys/Arcadis rapport. Onderzoek naar de reikwijdte van het hoofdrailnet en de samenloop. Concept eindrapport, versie 12 november 2010. pp. 11.

Groenendijk, J.M., Heer, J.M. de, Meurs, H.J., Pieper, R.I., Rosbergen, E. 2005. Evaluatie WP2000. Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets. Twijnstra Gudde. pp. 107.

Haaren, M. van, Klaasen, J. 2009. Reacties: Provincies halen meer uit regionaal vervoer. OV Magazine, Vol. 15, Nr. 3.

Heuts, P. 2008. Limburgs openbaar vervoer kent geen grenzen: Vaarwel spoorboekje. OV Magazine, Vol. 14, Nr. 4.

Heuts, P. 2009. Drie provincies, één lijn, één vervoerder, één smoel: Pendelen door de polder. OV Magazine Vol. 15, Nr. 2.

Maartens, M. 2008. Connexion wil nu al Intercity's rijden. OV Magazine, Vol. 14, Nr. 3.

Maartens, M. 2008. NS is een vervoerboer met air van opdrachtgever. OV Magazine, Vol. 14, Nr. 5.

Maartens, M. 2008. Regionaal spoor groeit snel. OV Magazine, Vol. 14, Nr. 8.

Maartens, M., Schotanus, B. 2008. Randstadrail is geworden zoals me voor ogen stond. OV Magazine, Vol. 14, Nr. 9.

Maartens, M. 2009. Weeffouten in spoorwetten. OV Magazine, Vol. 15, Nr. 2.

Maartens, M. 2010. RegioNS en Syntus krijgen het moeilijk. OV Magazine, Vol. 16, Nr. 1.

Maartens, M. 2011. Reisinfo mogelijk naar NS. OV Magazine, Vol. 17, Nr. 1.

Maartens, M. 2011. Stel harde eisen aan NS bij onderhandse gunning. OV Magazine, Vol. 17, Nr. 1.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie VROM. 2006. Nota Mobiliteit. Deel IV Na parlementaire behandeling vastgestelde PKB. pp. 44.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 2007. Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Spoor, Eindrapport. pp. 112.

Ministerie Verkeer en Waterstaat. 2009. Onderzoek ter uitvoering van de Motie Wolfson. Alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector. pp. 88.

Ministerie Verkeer en Waterstaat. 2009. Spoor in beweging. Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de evaluatie van de spoorwetgeving. pp. 82.

MuConsult. B.V. 2004. Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer. Syntheserapport. pp. 77.

Oostrom, H. van, Savelberg, F. 2008. Decentraal Spoor Centraal; Quickscan van de marktontwikkelingen in het personenvervoer op gedecentraliseerde spoorlijnen. Kennistinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). pp. 84.

Prorail, 2011, Beoordeling Net Noord Nederland Regio Sprinter (pp. 6), Beoordeling Net Overijssel-Twente Regio Sprinter (pp. 8), Beoordeling Net Brabant Regio Sprinter (pp. 11), Beoordeling Net Limburg Regio Sprinter (pp. 6), Beoordeling Net Gelderland Regio Sprinter (pp. 8).

Redactie OV Magazine. 2008. OV-autoriteit Randstad is niet de oplossing. OV Magazine, Vol. 14, Nr. 5.

Redactie OV Magazine. 2010. Hoofdrailnet blijft onderhands gegund. OV Magazine, Vol. 16, Nr. 7.

Stroecken, C. 2010. OV-bureau Randstad spreidt bedje voor infra-autoriteiten. OV Magazine, Vol. 16, Nr. 7.

Stroecken, C. 2010. NS vecht onderhandse gunning aan in Duitsland. OV Magazine, Vol. 16, Nr. 7.

Toorn, M. van den. 2008. Hoe reactiveer ik een spoorlijn? OV Magazine, Vol. 14, Nr. 3.

Velde, D. van de. 2008. Er is meer dan de netwerkenbesteding. OV Magazine, Vol. 14, Nr. 3.

Velde, D. van de, Eerdmans, D., Westerink, H. 2010. Public Transport Tendering in the Netherlands. Rapport in opdracht van PTEG, inno-V: Amsterdam.

Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwegwetgeving. 2008. Over 't Spoor. Rapportage Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwegwetgeving. Den Haag.

Vos, A. de. 2008. Mopperen op de Tweede kamer. OV Magazine, Vol.14, Nr. 4.

Vos, A. de. 2008. Anne Hettinga: "We hadden twee keer zo groot willen zijn." OV Magazine, Vol. 14, Nr. 6.

Vos, A. de. 2008. Pamela Bouwmeester (directeur NS Poort): "Onze opdracht is meerwaarde creëren voor de reiziger." OV Magazine, Vol. 14, Nr. 8.

Vos, de A. 2009. Michael van der Vlis: "Misschien zijn we te lief." OV Magazine, Vol. 15, Nr. 2.

Vos, A. de. 2009. Jaap Modder (voorzitter Stadregio Arnhem Nijmegen): "Beter te veel ambitie dan blijven aanmodderen." OV Magazine, Vol. 15, Nr. 3.

Vos, A. de. 2010. Jan Ploeger, directeur Interprovinciaal Overleg: "Vervoerders en TLS maken belofte niet waar." OV Magazine, Vol. 16, Nr. 1.

Vos, A. de. 2010. Gertjan Kroon, directeur GVB: "Het spel met de opdrachtgever wordt hard gespeeld." OV Magazine, Vol.16, Nr. 2.

Vos, A. de. 2010. OV-chipkaart kan heel wat meer dan gedacht. OV Magazine, Vol. 16, Nr. 5.

Witsen, M. van. 2008. Ontbrekende schakels in het spoornet. OV Magazine, Vol. 14, Nr. 3.

## Appendix A: Berekening besparingen spoor<sup>26</sup>

Arriva

### 6 Noordelijke Lijnen<sup>27</sup>

	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	NoordNed	Arriva	NoordNed	Arriva	NoordNed	Arriva	NoordNed	Arriva	NoordNed	Arriva	NoordNed	Arriva	NoordNed	Arriva	NoordNed	Arriva
Subsidie Noordelijke Lijnen	11.119.000	11.708.000	11.554.000	5.686.000	5.711.654	5.971.951	6.703.000	7.187.000	7.278.389	10.600.000	10.600.000	10.600.000	10.600.000	10.600.000	10.600.000	10.600.000
Subsidie gecorrigeerd voor inflatie op basis van CPI <sup>28</sup>	12.356.760	12.852.065	12.473.878	5.971.951	5.711.654	5.971.951	6.869.062	7.278.389	7.278.389	10.600.000	10.600.000	10.600.000	10.600.000	10.600.000	10.600.000	10.600.000
Aantal DRU's	80.000	80.000	80.000	95.281	93.000	95.281	96.237	97.051	97.051	103.522	103.522	103.522	103.522	103.522	103.522	103.522
Subsidie per DRU	154,46	160,65	155,92	62,68	61,42	62,68	71,38	75,00	75,00	102,39	102,39	102,39	102,39	102,39	102,39	102,39

Gemiddelde subsidie 2003-2005 (NoordNed) per DRU: 157,01.

Gemiddelde subsidie 2006-2010 (Arriva) per DRU: 74,57.

Gemiddeld aantal DRU's per jaar periode 2006-2010: 97.018.

Gemiddelde besparing per jaar:  $(157,01 - 74,57) * 97.018 = 7.998.136$ .

<sup>26</sup> Geen cijfers opgenomen voor de Merwedelingelijn (Arriva) en Valleilijn (Connexxion) omdat subsidiecijfers van voor de exploitatie ontbreken.

<sup>27</sup> Arriva exploiteert 6 Noordelijke Lijnen (NL) sinds 2006 voor 100% (daarvoor in consortium met NS voor 50% onder de naam NoordNed), te weten: Leeuwarden-Stavoren, Leeuwarden-Harlingen, Leeuwarden-Groningen, Groningen-Nieuweschans, Groningen-Roodeschool en Groningen-Delfzijl.

<sup>28</sup> Zie CBS Statline.

## Veolia

Veolia exploiteert 2 lijnen sinds 2007, te weten: Heuvellandlijn (Maastricht-Heerlen-Kerkrade) en de Maaslijn (Roermond-Nijmegen).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	NS	NS	Veolia	Veolia	Veolia	Veolia
Subsidie Limburg (Heuvellandlijn + Maaslijn)	6.693.065	6.759.995	6.895.196	7.113.025	7.312.189	7.429.184
Subsidie gecorrigeerd voor inflatie op basis van CPI <sup>29</sup>	7.225.937	7.214.267	7.241.958	7.289.246	7.405.170	7.429.184
Aantal DRU's	55.894	49.228	71.976	67.826	67.012	68.365
Subsidie per DRU	129,28	146,55	100,62	107,47	110,51	108,67

Gemiddelde subsidie 2005-2006 (NS) per DRU: 137,91.

Gemiddelde subsidie 2007-2010 (Veolia) per DRU: 106,82.

Gemiddeld aantal DRU's per jaar periode 2007-2010: 68.795.

Gemiddelde besparing per jaar:  $(137,91 - 106,82) * 68.795 = 2.139.415$ .

### **Totaal (Arriva en Veolia)**

Totale gemiddelde besparing per jaar (Arriva + Veolia): 10.137.551.

Totaal gemiddeld aantal DRU's per jaar (Arriva + Veolia): 165.813.

---

<sup>29</sup> Zie CBS Statline.

## Appendix B: Becijfering NS DRU's vs. FMN DRU's

Leeuwarden-Zwolle	aantal dagen	ns-dienstregeling		fmn-dienstregeling	
		per dag	per jaar	per dag	per jaar
werkdagen	255	48,52	12.373	86,06	21.945
zaterdag	54	40,47	2.185	79,48	4.292
zondag	56	37,37	2.093	75,36	4.220
<b>totaal</b>	<b>365</b>		<b>16.651</b>		<b>30.457</b>

Groningen-Zwolle	aantal dagen	ns-dienstregeling		fmn-dienstregeling	
		per dag	per jaar	per dag	per jaar
werkdagen	255	78,87	20.112	86,47	22.050
zaterdag	54	74,93	4.046	84,34	4.554
zondag	56	53,97	3.022	78,02	4.369
<b>totaal</b>	<b>365</b>		<b>27.180</b>		<b>30.973</b>

Zwolle-Enschede	aantal dagen	ns-dienstregeling		fmn-dienstregeling	
		per dag	per jaar	per dag	per jaar
werkdagen	255	94,02	23.975	94,02	23.975
zaterdag	54	79,92	4.316	86,58	4.675
zondag	56	70,57	3.952	82,18	4.602
<b>totaal</b>	<b>365</b>		<b>32.243</b>		<b>33.253</b>

Apeldoorn-Enschede	aantal dagen	ns-dienstregeling		fmn-dienstregeling	
		per dag	per jaar	per dag	per jaar
werkdagen	255	77,25	19.699	101,20	25.806
zaterdag	54	39,95	2.157	93,44	5.046
zondag	56	24,48	1.371	88,40	4.950
<b>totaal</b>	<b>365</b>		<b>23.227</b>		<b>35.802</b>

Breda-Tilburg-'s-Hertogenbosch	aantal dagen	ns-dienstregeling		fmn-dienstregeling	
		per dag	per jaar	per dag	per jaar
werkdagen	255	44,73	11.407	46,17	11.773
zaterdag	54	42,00	2.268	44,08	2.381
zondag	56	39,60	2.218	41,40	2.318
<b>totaal</b>	<b>365</b>		<b>15.893</b>		<b>16.471</b>

Breda-Tilburg-Eindhoven-Deurne	aantal dagen	ns-dienstregeling		fmn-dienstregeling	
		per dag	per jaar	per dag	per jaar
werkdagen	255	101,07	25.772	106,73	27.217
zaterdag	54	95,85	5.176	93,27	5.036
zondag	56	90,38	5.061	88,27	4.943
<b>totaal</b>	<b>365</b>		<b>36.009</b>		<b>37.196</b>



Weert-Eindhoven-Nijmegen	aantal dagen	ns-dienstregeling		fmn-dienstregeling	
		per dag	per jaar	per dag	per jaar
werkdagen	255	74,25	18.934	126,40	32.232
zaterdag	54	70,18	3.790	119,80	6.469
zondag	56	44,77	2.507	114,30	6.401
<b>totaal</b>	<b>365</b>		<b>25.231</b>		<b>45.102</b>

Weert-Maastricht Randwyck	aantal dagen	ns-dienstregeling		fmn-dienstregeling	
		per dag	per jaar	per dag	per jaar
werkdagen	255	51,38	13.103	77,68	19.809
zaterdag	54	48,05	2.595	73,02	3.943
zondag	56	26,77	1.499	70,95	3.973
<b>totaal</b>	<b>365</b>		<b>17.196</b>		<b>27.725</b>

Sittard-Heerlen	aantal dagen	ns-dienstregeling		fmn-dienstregeling	
		per dag	per jaar	per dag	per jaar
werkdagen	255	18,38	4.688	27,75	7.076
zaterdag	54	13,50	729	26,25	1.418
zondag	56	13,50	756	26,25	1.470
<b>totaal</b>	<b>365</b>		<b>6.173</b>		<b>9.964</b>

Zutphen-Wijchen	dagen	ns-dienstregeling		fmn-dienstregeling	
		per dag	per jaar	per dag	per jaar
werkdagen	255	97,97	24.982	98,53	25.126
zaterdag	54	90,08	4.865	93,27	5.036
zondag	56	61,02	3.417	88,00	4.928
<b>totaal</b>	<b>365</b>		<b>33.263</b>		<b>35.090</b>

Ede-Arnhem	dagen	ns-dienstregeling		fmn-dienstregeling	
		per dag	per jaar	per dag	per jaar
werkdagen	255	14,67	3.740	27,30	6.962
zaterdag	54	9,87	533	26,60	1.436
zondag	56	9,33	523	24,50	1.372
<b>totaal</b>	<b>365</b>		<b>4.795</b>		<b>9.770</b>

totaal	ns-dienstregeling		fmn-dienstregeling	
	per jaar	per jaar	per jaar	per jaar
		237.861		311.805

Bron: dienstregelingprogramma DONNA

## Appendix C: Lijst met respondenten

<b>Respondent</b>	<b>Bedrijf/Organisatie</b>
Blumenthal, Paul	Blumenthal Consulting GmbH
Crossen, André	Arriva
Haaren, Marijke van	Provincie Gelderland
Hendrikse, Wim	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Hettinga, Anne	Arriva
Kienhorst, Ton	Keolis
Kruyt, Arriën	ROVER
Modder, Jaap	Stadsregio Arnhem-Nijmegen
Schrikkema, Hans	OV-Bureau Groningen-Drenthe
Setten, Frank van	Veolia
Timmermans, Koen	NMa
Timmers, Roger	ProRail
Veenstra, Gosse	Veolia
Veldhuis, Mark te	NMa



*SEOR doet onafhankelijk toegepast economisch onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. SEOR is een onderdeel van de Erasmus School of Economics (ESE) en is een onafhankelijke werkmaatschappij van de EUR Holding, Erasmus Universiteit Rotterdam*

*SEOR provides independent applied economic research on behalf of the public and the private sector. SEOR belongs to the Erasmus School of Economics (ESE) and is an independent subsidiary of the EUR Holding, Erasmus University Rotterdam*

Burgemeester Oudlaan 50  
3062 PA Rotterdam  
[www.seor.nl](http://www.seor.nl)

Postbus / P.O. Box 1738  
3000 DR Rotterdam  
The Netherlands

T +31 10 408 2220  
F +31 10 408 9650  
E [seor-secr@ese.eur.nl](mailto:seor-secr@ese.eur.nl)