

# *Benutten* beter Benut

**Eindrapport van de werkgroep Benuttingsmaatregelen Spoor**

Interdepartementaal Beleidsonderzoek



# Inhoud

<b>Inhoud</b> .....	<b>i</b>
<b>Voorwoord</b> .....	<b>iii</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1 Aanleiding .....	1
1.2 Taakopdracht, afstemming en probleemstelling .....	1
1.3 Onderzoeksaanpak.....	2
1.4 Indeling van het rapport.....	2
<b>2 Referentiekader</b> .....	<b>3</b>
2.1 Inleiding.....	3
2.2 Benutten, beprijzen en bouwen: een begripsbepaling .....	4
2.3 Context IBO Benuttingsmaatregelen Spoor .....	11
2.4 Organisatie van het spoorstelsel.....	13
2.4.1 Actoren in het spoorstelsel.....	13
2.4.2 Verhoudingen tussen actoren .....	14
2.5 Ontwikkelingen bij het spoor.....	15
2.5.1 De vervoersvraag.....	15
2.5.2 De spoorinfrastructuur .....	17
2.5.3 Materieel .....	18
2.5.4 Recente ontwikkelingen organisatie .....	19
2.6 Samenvatting.....	19

<b>3</b>	<b>Belemmeringen voor betere benutting</b>	<b>21</b>
3.1	Inleiding	21
3.2	Technische knelpunten: Benutten en Bouwen 2003-2015	21
3.3	Bestuurlijke belemmeringen	23
3.3.1	Positie van benutting	23
3.3.2	Doorlooptijd	24
3.3.3	Afweging	25
3.3.4	Regionale afstemming	26
3.3.5	Conclusie en aanbevelingen	27
3.4	Organisatorische belemmeringen	29
3.4.1	Algemeen	29
3.4.2	Afstemmen van concessies	29
3.4.3	Conclusies en aanbevelingen	32
3.5	Financiële belemmeringen	33
3.5.1	Prijzen en subsidies in de spoorsector	33
3.5.2	De allocatie van budgetten en de belemmeringen van schotten	36
3.5.3	Conclusies en aanbevelingen	41
<b>4</b>	<b>Samenvattende conclusies en suggesties voor beleid</b>	<b>45</b>

#### **Bijlagen**

Bijlage 1	Samenstelling van de werkgroep
Bijlage 2	Taakopdracht
Bijlage 3	Geraadpleegde deskundigen en betrokkenen
Bijlage 4	Een beschrijving van het publiek belang
Bijlage 5	De structuur van het spoorstelsel: de jaren negentig
Bijlage 6	Relaties en financiële kengetallen spoorsector
Bijlage 7	Geraadpleegde documenten en literatuur

## Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van de interdepartementale werkgroep Benuttingsmaatregelen Spoor. In oktober 2001 is het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Benuttingsmaatregelen Spoor van start gegaan. Doel van dit IBO is de mogelijkheden voor een effectievere toepassing van het concept 'beter benutten' te onderzoeken. De werkgroep omvatte leden met een achtergrond bij de diverse betrokken ministeries, de taakorganisaties van het spoor, de Nederlandse Spoorwegen (NS) en het Centraal Planbureau. Daarnaast bestond de werkgroep uit een tweetal externe deskundigen. De werkgroep stond onder voorzitterschap van de heer prof. dr. H.A. Keuzenkamp, algemeen directeur van de Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam. De samenstelling van de werkgroep is opgenomen in Bijlage 1.

De economische groei van de afgelopen jaren is gepaard gegaan met een steeds grotere druk op de verkeersinfrastructuur. Dit heeft bijgedragen aan besluiten voor grote investeringsprojecten in de spoorsector, zoals de Betuweroute, HSL-Zuid en een aantal grote verdubbelingen van het spoor op het bestaande spoorwegnet. De lange doorlooptijd en oplopende kosten van dergelijke grote projecten roepen de dringende vraag naar alternatieven op. Daarbij gaat het om aanpassingen in het gebruik van het spoor en kleinere investeringen in het spoor. Goed gekozen 'benuttingsmaatregelen' zijn enerzijds sneller uitvoerbaar en doelmatiger, en beperken het groeiende milieu- en ruimtebeslag, terwijl ze anderzijds een gelijke of hogere maatschappelijke bijdrage leveren aan het accommoderen van de vervoersvraag.

In het verkeers- en vervoersbeleid staat betere benutting van infrastructuur centraal, als middel om een doelmatig antwoord te geven op de groeiende vraag naar personen- en goederenvervoer. Dit beleid is in algemene termen vastgelegd in diverse nota's en dient ook in de Spoorweg- en de Concessiewet een uitwerking te krijgen. In een aantal specifieke projecten wordt invulling aan benutting gegeven. Er is aldus een begin gemaakt met de implementatie van benuttingsmaatregelen, maar de werkgroep constateert desondanks dat 'grote projecten' nog steeds een sterkere positie op de beleidsagenda hebben dan wellicht minder tot de verbeelding sprekende maar veel doelmatiger alternatieven. Er zijn blijkbaar belemmeringen die tijdige en daadkrachtige uitwerking en uitvoering van benuttingsbeleid in de weg staan. De vraag is derhalve niet *of*, maar *hoe* benuttingsmaatregelen effectief kunnen worden ingevoerd. Deze "hoe-vraag" is de essentie van dit IBO. De werkgroep heeft dan ook onderzocht op welke wijze

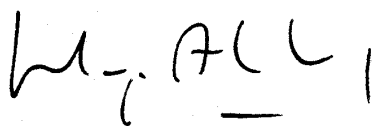
de toepassing van benuttingsmaatregelen kan worden bevorderd. Het eindrapport van het IBO dat voor u ligt geeft de bevindingen van de werkgroep weer. Het bevat een aantal suggesties dat de implementatie van benuttingsbeleid kan ondersteunen en versnellen, dit ten behoeve van een optimaal en doelmatig functionerend spoorstelsel. Verder wordt aangegeven op welke gebieden nadere uitwerking en onderzoek nodig is.

De hoofdconclusie is dat de bestaande ruimte voor benuttingsmaatregelen in de praktijk onvoldoende benut wordt. Tevens wordt geconstateerd dat de omgevingscapaciteit (door milieunormen toegestaan aantal treinen) van het spoor in een aantal gevallen een groter knelpunt is dan de fysieke capaciteit (technisch aantal treinen dat mogelijk is) en dat de robuustheid van het spoorstelsel op dit moment te wensen overlaat. Een grotere inzet voor benuttingsmaatregelen zal gepaard moeten gaan met maatregelen op het gebied van omgeving (veiligheid, milieu, geluid) en betrouwbaarheid van het spoor. Benuttingsbeleid is niet los te zien van prijsbeleid en verbetering van financiële incentives in de spoorsector.

Het feit dat benuttingsmaatregelen onvoldoende tot wasdom komen is te wijten aan bestuurlijke, organisatorische en financiële belemmeringen en betreft daarmee alle fases van het besluitvormingsproces rond spoorvervoerprojecten. In het bestuurlijk proces hebben benuttingsmaatregelen een handicap vergeleken met bouwprojecten. Ze spreken minder tot de verbeelding, krijgen soms ten onrechte geen plek in voorbereidende studies en zijn niet voldoende herkenbaar in het begrotingsproces. Beschikbare procedures worden onvoldoende gebruikt om benuttingsmaatregelen effectief door het bestuurlijk proces te loodsen. Op organisatorisch vlak spelen potentiële problemen in prioritering en afstemming, zowel tussen vervoerders onderling (goederen- en personenvervoer) als tussen vervoerders en de railinframanager. Dit wordt mede veroorzaakt doordat niet alle betrokken partijen vanuit eenzelfde perceptie van het publiek belang opereren, en doordat de huidige vormgeving van financiële prikkels voor de actoren optimale benutting in de weg staat.

De werkgroep suggereert de spelregels voor investeringen in (spoor)infrastructuur te verscherpen en adequaat toe te passen, opdat benuttingsbeleid een volwaardig onderdeel van het afwegingskader van en tussen investeringsprojecten wordt. Tevens worden suggesties gedaan om benuttingsbeleid in het begrotingsproces een meer herkenbare plek te geven. Om afstemming van kosten en baten te verbeteren, worden suggesties gedaan voor een systematischer toepassing en rapportage van maatschappelijke kosten-batenanalyses, en voor betere financiële prikkels. Deze aanbevelingen moeten in de context geplaatst worden van een helder concept van het 'publiek belang', dat door de diverse betrokkenen als leidraad voor afwegingen van investeringen en benuttingsbeleid geldt.

De voorzitter van de IBO-werkgroep,



Prof. Dr. H.A. Keuzenkamp

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Benuttingsmaatregelen Spoor is uitgevoerd in opdracht van de Ministerraad. In de door de Ministerraad vastgestelde taakopdracht (zie Bijlage 2) staat de vraag centraal op welke wijze gekomen kan worden tot een betere benutting van bestaande spoorinfrastructuur. Deze vraag is ingegeven door de urgente problemen die zich op het vlak van mobiliteit per spoor voordoen: enerzijds een stijgende vervoersvraag en anderzijds beperkte financiële middelen voor uitbreiding van infrastructuur. Optimale en doelmatige aanwending van die beperkte middelen is derhalve van het grootste belang.

## 1.2 Taakopdracht, afstemming en probleemstelling

De door de Ministerraad vastgestelde taakopdracht gold als vertrekpunt van de IBO-werkgroep. De werkgroep koos voor een integrale benadering van het spoorstelsel, waarbij benutting in relatie wordt gebracht met knelpunten dan wel belemmeringen op technisch, bestuurlijk, organisatorisch en financiële en allocatieve aard.

Naast dit IBO opereert het project Benutten en Bouwen 2003-2015. Dit project is een samenwerkingsverband van de NS (mede namens Syntus en NoordNed), Railion (mede namens de andere goederenvervoerders), de taakorganisaties Railned, Railinfrabeheer en Railverkeersleiding en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze projectgroep beziet benuttingsmaatregelen vooral van uit een technische invalshoek en richt zich op het opstellen van een integraal investeringspakket met zowel investeringen in infrastructuur, materieel, logistiek, geluid, milieu als veiligheid.

De invalshoek van de werkgroep IBO Benuttingsmaatregelen Spoor verschilt met die van de projectgroep Benutten en Bouwen 2003-2015. Zo richt de IBO-werkgroep zich vooral op een analyse van knelpunten op het niet-technische niveau. Zo kunnen er bijvoorbeeld op bestuurlijk niveau afstemmingsproblemen bestaan met medeoverheden bij grote en kleine infrastructurele projecten in het voorbereidings- en besluitvormingstraject, is het mogelijk dat op organisatorisch niveau de afzonderlijke doelstellingen van (taak-)organisaties niet volledig met elkaar sporen; en kunnen op financieel en allocatief niveau investeringsbeslissingen en exploitatiewijzen niet altijd genomen worden op grond van criteria die adequaat de maatschappelijke kosten en baten tot uiting brengen.

### 1.3 Onderzoeksaanpak

Goede randvoorwaarden en juiste prikkels spelen een cruciale rol voor het succes van de organen die de spoorwegcapaciteit beter moeten benutten. Door het raadplegen van deskundigen, direct betrokken en belanghebbende organisaties is getracht inzicht in de mogelijkheden, knelpunten en prikkels van afzonderlijke soorten benuttingsmaatregelen te verkrijgen (een overzicht van geraadpleegde personen en organisaties is in Bijlage 3 opgenomen). De uit deze raadpleging verkregen informatie is gebruikt om een beargumenteerd antwoord te kunnen geven op de vraag hoe de toepassing van benuttingsmaatregelen kan worden bevorderd op technisch, bestuurlijk, organisatorisch en financieel niveau.

Het is in dit IBO niet de bedoeling geweest uitputtend de oorzaken van de recente spoorproblemen in kaart te brengen. Deze zijn uitgebreid aan de orde gesteld in rapportages en stukken aan de Tweede Kamer. De IBO-werkgroep heeft deze zaken wel nader op zich laten inwerken om mogelijke belemmeringen voor benutten te kunnen identificeren. Een korte schets is in hoofdstuk 2 opgenomen.

De werkgroep werd geregeld op de hoogte gebracht van de voortgang van het project Benutten en Bouwen 2003-2015 om te voorkomen dat slecht op elkaar aansluitende beleidsadviezen de verdere ontwikkeling en uitvoering van benuttingsbeleid in de weg staan. De invalshoeken van beide werkgroepen kunnen als complementair beschouwd worden. Zodoende kon de IBO-werkgroep haar aandacht richten op het creëren van de voorwaarden voor een betere benutting.

### 1.4 Indeling van het rapport

Het referentiekader waarbinnen de werkgroep haar onderzoek heeft verricht is weergegeven in hoofdstuk 2. Dit kader is bedoeld om op hoofdlijnen inzicht te scheppen in de relevante beleidsontwikkelingen en de relaties en verantwoordelijkheden tussen de direct betrokkenen in het spoorstelsel. Tevens worden daarin een aantal centrale begrippen geduid.

In hoofdstuk 3 wordt kort stilgestaan bij knelpunten op technisch vlak waarbij aandacht wordt geschonken aan de analyse en tussenresultaten van de projectgroep Benutten en Bouwen 2003-2015. Vervolgens wordt uitgebreid in gegaan op belemmeringen op bestuurlijk, organisatorisch en financieel/allocatief gebied. Per belemmering worden mogelijke beleidsmaatregelen aangegeven. Daarbij wordt in samenhang gezien welke aanbevelingen het meeste bijdragen aan het aanpakken van belemmeringen die toepassing van benuttingsmaatregelen bemoeilijken dan wel verhinderen. De werkgroep geeft tevens aan of, en naar welke onderwerpen, nader onderzoek gewenst is ten einde een verdere benutting van het spoornetwerk te kunnen realiseren.

In hoofdstuk 4 worden de conclusies samengevat en suggesties voor beleid van de IBO-werkgroep gepresenteerd.

De bijlagen bevatten onder meer overzichten van de samenstelling van de werkgroep, de taakopdracht, de geraadpleegde personen en organisaties, een beschrijving van het publiek belang van de spoorsector, de ontwikkelingen in de spoorsector, de relaties en financiële kengetallen van de spoorsector en de geraadpleegde literatuur.



## 2 Referentiekader

### 2.1 Inleiding

Met het “referentiekader” wordt het kader bedoeld waarbinnen de werkgroep haar onderzoek verricht. Van dit kader maakt in de eerste plaats de definiëring van de begrippen benutten, beprijzen en bouwen deel uit. Verder bevat het kader de recente beleidsontwikkelingen en een overzicht van de direct betrokkenen in het spoorstelsel, in het bijzonder de verantwoordelijkheden, afzonderlijke belangen en de onderlinge relaties.

Voordat wordt ingegaan op de boven omschreven onderwerpen wordt het publiek belang van het spoorvervoer benoemd. Dit is relevant om te beoordelen welk doel benuttingsmaatregelen moeten dienen. De IBO-werkgroep is van mening dat een heldere en duidelijk afgebakende definiëring van het publiek belang van de spoorsector momenteel nog ontbreekt. Een nadere uitwerking is gelet op de taakopdracht van de IBO-werkgroep niet gemaakt. Wel heeft de IBO-werkgroep onderstaande *werkdefinitie* geformuleerd:

*Het publieke belang van het spoor is gelegen in de beschikbaarheid voor een ieder van een middel van vervoer van personen en goederen ter voorziening in de mobiliteitsbehoefte in relatie tot bereikbaarheid. Het is van publiek belang dat de benodigde vervoerscapaciteit van het spoor zo doelmatig en effectief mogelijk beschikbaar is en wordt aangewend.*

Het publiek belang is een maatstaf waaraan de overheid haar maatregelen met betrekking tot het spoorvervoer zal willen toetsen. Daarnaast is het publiek belang een afgeleide maatstaf voor de bedrijfsvoering van die verschillende actoren in het spoorstelsel die hun taken verrichten in opdracht van de overheid. In Bijlage 4 is een meer uiteengezette beschrijving van wat onder het publiek belang kan worden verstaan opgenomen. Onderstaand kader is een excerpt hiervan.

#### **Kader: Wat is het publiek belang?**

Goede infrastructuur is een middel tot een doel. Lang is gezegd dat de minister van Verkeer en Waterstaat voor de infrastructuur zorgt en commerciële marktpartijen voor het vervoer. Het afgelopen jaar heeft het inzicht opgeleverd dat deze definitie van de publieke taak niet adequaat is. Het vervoer per trein is van groot publiek belang. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft de taak om te zorgen dat mensen tegen economisch doelmatige en billijke vergoedingen met de trein op hun werk kunnen komen,

op school kunnen komen en dat de vele Nederlanders zonder auto of rijbewijs vrienden en familie kunnen bereiken. Ook is voor bepaald goederenvervoer uit milieu en/of veiligheidsoverwegingen het spoor belangrijk. Die publieke zorg betreft alle spoorfuncties: veilig en voorspelbaar vervoer, over goed onderhouden spoorlijnen, met een betrouwbare en doelmatige verkeersleiding en een doelmatige en effectieve verdeling van capaciteit tussen personen- en goederenvervoer.

## 2.2 Benutten, beprijzen en bouwen: een begripsbepaling

In het «Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2010, Kabinetsstandpunt - deel A» wordt geconstateerd dat de mobiliteit groeit en ook zal blijven groeien. Onlangs is het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) door de Tweede Kamer verworpen, echter het beleid van de overheid blijft naar verwachting van de IBO-werkgroep gericht op het accommoderen van de vervoersbehoefte en daarbij tegelijkertijd de veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Voor veiligheid en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving zijn normstelling en handhaving belangrijke instrumenten. De belangrijkste instrumenten voor het accommoderen zijn het beter benutten van potentiële capaciteit van de infrastructuur, de toepassing van financiële prikkels en ten slotte het bouwen waar belangrijke knelpunten blijven bestaan. De belangrijke rol van benutting hierbij is in begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat terug te vinden en zal naar verwachting de komende jaren de basis zijn voor het infrastructuurbeleid en spoorbeleid van het nieuwe Kabinet.

### *Capaciteit van infrastructuur*

Onder capaciteit van de infrastructuur wordt in EU Richtlijn 2001/14/EG verstaan: het vermogen om voor een bepaalde periode voor een bepaald infrastructuurelement gevraagde treinpaden te plannen. Een treinpad is de infrastructuurcapaciteit die nodig is om een trein in een bepaald tijdvak tussen twee plaatsen te laten rijden.

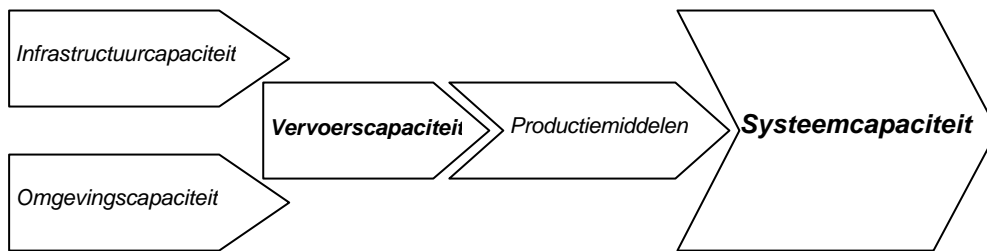
De infrastructuurcapaciteit is dus bepaald naar tijd en plaats. Deze capaciteit is geen uitsluitend technisch bepaald begrip. Het beschikbare aantal treinpaden hangt af van een veelheid van factoren, die technisch maar ook beleidsmatig te bepalen zijn. Het gaat bijvoorbeeld om:

- de technologie (welke opvolgtijd mogelijk is);
- flexibiliteit van baanvakken en knooppunten (perron, emplacement, station);
- de dienstregeling en de verdeling over goederen- en personenvervoer;
- de gewenste ruimte voor bijsturing van de treindienst;
- de benodigde ruimte voor inplannen van extra treinen, materieelverplaatsingen, plegen van onderhoud.

De infrastructuurcapaciteit is een belangrijke factor voor de vervoerscapaciteit. Een andere randvoorwaarde voor de vervoerscapaciteit volgt uit de 'omgevingscapaciteit'. Deze omgevingscapaciteit wordt in belangrijke mate bepaald door geluids- en veiligheidseisen. Zo veroorzaken bijvoorbeeld oude goederenwagons met gietijzeren remblokken veel geluidshinder. Voor externe veiligheid zijn de aard en omvang van de te vervoeren gevaarlijke stoffen en gassen maatgevend. Momenteel wordt het overschrijden van wettelijke milieu- en veiligheidsnormen op veel plaatsen nog structureel en openlijk gedoogd. Indien normen strikt gehandhaafd worden, is de vervoerscapaciteit (in het bijzonder voor

het goederenvervoer) aanzienlijk lager dan momenteel het geval is. Dit is een belangrijk probleem, niet alleen voor het huidige gebruik maar ook voor een toekomstige intensievere benutting van de bestaande infrastructuur.

De vervoerscapaciteit wordt naast de infrastructuur- en omgevingscapaciteit ook in sterke mate bepaald door andere productiemiddelen, zoals (de inzet en bezettingsgraad) van het materieel, personeel en logistieke processen. Deze middelen en de vervoerscapaciteit, bestaande uit zowel de infrastructuur en omgevingscapaciteit, vormen de systeemcapaciteit van het spoor. Deze onderlinge relatie is weergegeven in onderstaande figuur.



Uiteindelijk is deze *systeemcapaciteit* bepalend voor de hoeveelheid goederen en personen die in zijn geheel kunnen worden verwerkt op het spoornet in Nederland. Deze systeemcapaciteit dient optimaal te worden benut, zodat het publieke belang van het spoorvervoer op doelmatige en effectieve wijze gediend wordt. De systeemcapaciteit en de maatschappelijke invalshoek staan in dit IBO centraal.

#### *Benutten*

Het feit dat benutten op de agenda staat suggereert dat bestaande mogelijkheden van de infrastructuur niet optimaal aangewend worden. In dat geval zijn de maatschappelijke baten van een intensiever gebruik van de capaciteit groter dan de maatschappelijke kosten. Een dergelijke situatie kan ontstaan in markten waar volledige mededinging afwezig is en waar prijzen niet het goede signaal over schaarsteverhoudingen geven. Bij het spoor doet zich dit in het bijzonder voor in de vorm van een inadequate beprijzing van het gebruik van de spoorweginfrastructuur.

#### **Kader: Kosten, baten en productiecapaciteit**

In markten met relatief veel aanbieders en vragers geldt als basisregel dat vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd door het prijsmechanisme. De kosten van een extra eenheid product zijn gelijk aan de marginale baten ofwel de evenwichtsprijs. De producent maakt geen winst buiten de marktconforme beloning voor zijn productiefactoren. De allocatie van schaarse productiefactoren en de output zijn maatschappelijk optimaal. Verschillende omstandigheden kunnen dit optimum verstoren.

Een eerste verstoring treedt op indien er hoge vaste kosten gemaakt moeten worden, waarbij toenemend gebruik van de investering tot steeds lagere gemiddelde kosten leidt. Hoe groter de aanbieder, des te lager de kosten - uiteindelijk is er op de markt slechts plaats voor één aanbieder. Dit wordt vaak als bron van een 'natuurlijk monopolie' gezien. Een monopolist heeft marktmacht en kan de prijs zodanig zetten, dat deze uitstijgt boven de marginale kosten. Dit leidt tot een lagere afname van het aanbod dan

maatschappelijk optimaal is. Een regulerende instantie kan de monopolist dwingen de prijs gelijk te stellen aan de marginale kosten. Omdat die bij schaalvoordelen stelselmatig onder de gemiddelde kosten liggen, zal de prijs echter niet hoog genoeg zijn om de investering te bekostigen: de aanbieder gaat bij deze interventie failliet. Prijszetting op basis van marginale kosten leidt dan weliswaar tot optimale benutting van capaciteit, maar staat de noodzakelijke investeringen in die capaciteit in de weg. Dit vormt sinds eind negentiende eeuw een motief voor overheidsbeleid in de vorm van het subsidiëren van de vaste kosten van spoorwegen. Omdat zulke subsidies weliswaar een verstoring corrigeren maar weer andere verstoringen oproepen is zulk beleid niet vanzelfsprekend optimaal. Waar kostenstructuren bijvoorbeeld niet altijd transparant zijn, kan de aanbieder een neiging vertonen om meer subsidie voor investeringen te vragen dan gerechtvaardigd is. De bestaande infrastructuur zal in dat geval minder dan optimaal worden benut.

Inmiddels is de klassieke rechtvaardiging voor overheidsingrijpen in het spoor, namelijk het monopoliekenarakter, om meerdere redenen minder relevant geworden. Allereerst zorgen andere vervoersmodaliteiten voor effectieve concurrentie, zodat van monopolistische marktmacht slechts zeer beperkt sprake kan zijn. Ten tweede leidt de bedrijfseconomische splitsing tussen infrastructuur en vervoerder(s) tot een wezenlijk andere marktstructuur. De mogelijkheid van toetreding door nieuwe vervoerders leidt tot een andere marktstructuur, waardoor vervoerders zich niet langer door monopolistisch prijszettinggedrag laten leiden.

Een tweede belangrijke verstoring treedt op als er externe effecten zijn. Mobiliteit leidt tot milieuschade, deze maatschappelijke kosten komen niet tot uiting in de individuele kosten die een consument maakt als hij een treinkaartje koopt. Daardoor zal de consument meer mobiliteit (en daarvoor benodigde capaciteit) wensen dan vanuit allocatief oogpunt optimaal is. Voor een allocatief optimum is het nodig dat alle externe effecten in de prijs worden verrekend. Negatieve externe effecten van goederenvervoer zijn op soortgelijke (en mogelijk zelfs nog schadelijker wijze) aan de orde: geluidsoverlast en veiligheid zijn maatschappelijke kosten die niet vanzelf in vervoersprijzen geïncorporeerd worden. Mobiliteit kan overigens ook positieve externe effecten teweeg brengen. Een positief extern effect van meer spoorcapaciteit kan de vermindering van congestie op het wegennet zijn.

In essentie volgt de economische rol van de overheid bij het spoor uit het bestaan van genoemde verstoringen en het optreden bij marktfalen. Een maatschappelijk optimale spoorcapaciteit en benutting daarvan zullen bij een vrij marktspel niet tot stand komen. Het maximaleren van infrastructuurcapaciteit of reizigerskilometers is niet het publieke belang – daar zijn immers kosten aan verbonden die afgewogen moeten worden tegen alternatieve toepassingen.

Het NVVP bevat geen expliciete omschrijving van het begrip benutten. Evenals bij het hoofdwegennet is voor het spoorwegennet in het NVVP sprake van prioriteit voor benutting. Benutting is bij weg en spoor evenals bouwen een toekomstvaste oplossing om de capaciteit te vergroten. Bij de keuze van de infrastructurele maatregelen staat immers de vraag centraal wat de beste oplossing is voor een bepaald (vervoers)probleem. Daarbij gaat het zowel bij spoor als weg bij benutting

om meer dan infrastructuur. Het betreft tevens organisatorische maatregelen, homogenisering van verkeer, verhoging van de bezettingsgraad van de voertuigen en beprijzing (spreiding van verkeer).

Het karakter van de infrastructurele maatregelen is bij 'benutten' en bij 'bouwen' wezenlijk anders. In de praktijk zijn combinaties van beide echter ook aan de orde. Zo ligt tussen benutten en bouwen niet altijd een harde scheiding maar lopen beide in elkaar over. Voorbeelden hiervan zijn enerzijds de benuttingsvariant van de rijksweg A12 waarbij op enkele plaatsen grotere infrastructurele ingrepen plaatsvinden en anderzijds de benuttingsvariant van de Hogesnelheidslijn-Oost (HSL-Oost) waarbij grotere ingrepen in de infrastructuur van station en emplacement Driebergen en Arnhem noodzakelijk zijn. Als uitgegaan wordt van een bepaald baanvak met enkel spoor, dan bestaan, bij uitbreiding van de vraag naar vervoer over dat baanvak, in beginsel twee mogelijkheden om aan die vraag tegemoet te komen: er kan intensiever gebruik gemaakt worden van het enkele spoor met eventueel noodzakelijke marginale investeringen, of er vindt een integrale uitbreiding van het spoor op het betreffende baanvak plaats. De eerste mogelijkheid betreft benutten, de tweede mogelijkheid betreft bouwen. Integrale uitbreidingen als het aanleggen van een of meer extra sporen tussen stations zijn per definitie bouwen.

Benutten kan dus worden gedefinieerd als het treffen van maatregelen waardoor de productie van spoorwegvervoerdiensten (zowel kwalitatief en kwantitatief) doelmatig en effectief kan worden vergroot zonder dat een integrale uitbreiding van de bestaande infrastructuur nodig is. Bij benutten zal het dus in de regel gaan om relatief kleine aanpassingen van de infrastructuur en productieprocessen.

De overgang tussen benutten en bouwen omvat een aantal stappen:

- 1) meer reizigers per trein: inzet van dubbeldekkers en langere treinen;
- 2) meer goederen per trein: sneller goederenmaterieel, stiller materieel, minder onveilig vervoer;
- 3) langere treinen: realisatie van perronverlengingen;
- 4) meer treinen per spoor: dit kan door aan diverse "knoppen" te draaien:
  - een slimmere dienstregeling die de behoefte aan treinpaden en verschillen tussen treinpaden zo gering mogelijk maakt. Mogelijkheden zijn onder andere kortere lijnvoering van stoptreinen (sternetten), minder snelheidsverschillen tussen treinen, een twee- in plaats van een drietreinensysteem, homogenisering tussen personen- en goederentreinen;
  - de aanschaf van sneller optrekkend en afremmend materieel met toepassing van korte halteringstijden;
  - technologische maatregelen op het gebied van beheersing, beveiliging en communicatie gericht op een kortere opvolgtijd tussen treinen;
  - andere logistieke bedrijfsprocessen met een meer efficiënte inzet van personeel en materieel;
  - kleinere infrastructurele voorzieningen, zoals perronverlengingen, korte inhaalsporen, aanpassen van wissels, emplacementen en overwegen, plaatsen geluidsschermen, opheffen snelheidsbeperkingen en aanpassingen aan de energievoorziening. Een groot aantal mogelijkheden is hiervoor in theorie denkbaar, die deels per corridor en regio verschillend kunnen zijn afhankelijk van de marktomstandigheden. Op sommige

spoorlijnen is een 1-treinensysteem toereikend (bij regionale light raillijnen), op andere een 2 tot 3 treinenensysteem (op hoofdassen op internationale routes);

- 5) meer sporen: uitbreiding door bouwen van infrastructuur op delen van corridors en/of knooppuntstations, waaronder bijvoorbeeld korte inhaalsporen e.d.
- 6) integrale uitbreidingen als nieuwe lijnen, uitbreiding knooppunten zijn dan te zien als grootschalige bouwmaatregelen.

Benutten van het spoorstelsel betreft grotendeels de maatregelen als genoemd onder 1 tot en met 5; de maatregelen onder 6 vallen onder de term bouwen. Voor benutting is, meer dan bij het bouwen, veelal een samenhangende combinatie van maatregelen nodig die van zowel de vervoerders als de railinframanager aanpassingen vergen in de infrastructuur en het productieproces. Dit vereist goede afstemming tussen actoren. De beoordeling van wat nodig is moet plaatsvinden aan de hand van de afweging van kosten en baten. Kosteneffectiviteit staat daarbij voorop, waarbij wordt aangetekend dat dit de effectiviteit is van de integrale kosten (dus infrastructuur, onderhoud en exploitatie en belasting van de omgeving). In die zin is er sprake van een economische afweging ten aanzien van benutten en bouwen.

#### *Beprijzen*

Een doel van het NVVP is de kosten van mobiliteit zo direct mogelijk en naar werkelijk gebruik in rekening te brengen bij de gebruiker en op termijn de externe kosten van mobiliteit te internaliseren. Dit vergroot de kostentransparantie van de te maken afwegingen over infrastructuur en exploitatie (inclusief de toedeling van infrastructuur). In het bovengenoemde kader werd aangegeven dat onvolledige en onjuiste financiële prikkels kunnen leiden tot een verkeerde inzet van capaciteit of een te hoge vraag naar capaciteit voor delen van de dag. Het is daarom niet mogelijk om benutting los te zien van beprijzing. Onvolledige of onjuiste financiële prikkels kunnen aanleiding zijn voor kostbare bouwprogramma's in plaats van kosteneffectieve benuttings- en exploitatieve maatregelen. Ze kunnen ook leiden tot een inefficiënte benutting in de zin dat de combinatie van het soort treinen (stoptreinen en lange afstand treinen) en/of het soort vervoer (goederen- en personentreinen) niet goed is samengesteld.

Een beter gebruik van de bestaande capaciteit en het verminderen van de overvraag naar extra capaciteit is mogelijk door inzet van financiële prikkels. Hiermee wordt zowel de vraag van reizigers en goederen naar spoorvervoer (en naar tijd en plaats) als de vraag van vervoerders naar paden beïnvloed. Om gebruikers tot een goede afweging te brengen voor hun keuzen voor mobiliteit - waarheen, wanneer en hoe? - is het overheidsbeleid erop gericht de kosten van mobiliteit, waaronder die van infrastructuur, bij de gebruiker in rekening te brengen.

De vraag is welke kosten aan de gebruiker toegerekend moeten en kunnen worden: marginale of gemiddelde kosten, wel of niet ook externe kosten, en daaronder dan al of niet ook congestiekosten. Ook is de vraag in hoeverre de overheid zelf een rol in het kunnen toepassen van financiële prikkels van de vervoerder en railinframanager moet spelen. Bij het beantwoorden van deze vragen is een aantal door de EU geformuleerde spelregels van belang (EU Richtlijn 2001/14). Deze spelregels bieden de lidstaten bij de uitvoering overigens nog

aanzienlijke manoeuvreerruimte. In paragraaf 3.5 wordt nader ingegaan de toepassing van beprijzing.

#### *Bouwen*

Wanneer de hiervoor genoemde benuttings- en beprijzingsmaatregelen zijn uitgeput kunnen er belangrijke knelpunten in bereikbaarheid resteren waar uitbreiding van de capaciteit in de vorm van bouwen nodig is. Met “bouwen” worden relatief grote integrale infrastructurele uitbreidingen van stations, baanvakken en emplacementen bedoeld alsmede de aanleg van nieuwe spoorverbindingen en nieuwe aansluitingen in het bestaande spoornet.

Bouwen levert een sprongsgewijze verhoging van de capaciteit op. Een overgang van twee naar vier sporen betekent zelfs meer dan een verdubbeling van de capaciteit (omdat per spoor snelheden homogener zijn en de doorloop dus groter wordt). Bij bouwen wordt veelal meer capaciteit geboden dan nodig is op korte en middellange termijn. Het bestaan van overcapaciteit is een belangrijke bron van de dalende gemiddelde kosten die in het kader hierboven gesignaleerd werden. Zodra de grenzen van de capaciteit bereikt zijn, is ook die daling ten einde.

#### *Knelpunten*

De voorgaande bespreking van benutten, bouwen en beprijzen van capaciteit geeft aan dat er sprake kan zijn van schaarste in of ondoelmatige aanwending van vervoerscapaciteit en productiemiddelen. In de infrastructuur wordt schaarste vaak als knelpunt ervaren.

Een technisch knelpunt is een situatie waarin de verlangde capaciteit structureel groter is dan de beschikbare capaciteit. Technische knelpunten kunnen ontstaan door een tekort aan infrastructuurcapaciteit, maar hebben ook te maken met de gewenste kwaliteit (snelheid, frequentie, betrouwbaarheid), de exploitatiewijze en het beslag op milieu en de omgeving. Zo levert een exploitatiewijze met hoge snelheden op bestaande spoor (160-200 km/u) meer en andere knelpunten op omdat daardoor snelheidsverschillen tussen treinsoorten toenemen, afstanden tussen treinen groter moeten worden en overlast voor de omgeving groeit. Een intensievere benutting van de infrastructuur door het rijden van meer treinen levert zonder mitigerende maatregelen een hogere milieubelasting en geluidhinder op welke op sommige specifieke baanvakken buiten de grenzen kunnen vallen die gesteld zijn in het Besluit Geluidshinder Spoorwegen (BGS).

Een technisch knelpunt kan benutting van infrastructuur buiten het betreffende knelpunt in de weg staan. Soms zijn technische knelpunten zelfstandig oplosbaar, maar in veel gevallen zullen belemmeringen van organisatorische, bestuurlijke of bekostigingsaard de oplossing in de weg staan. Voor een identificatie van dergelijke belemmeringen of niet-technische knelpunten is in dit rapport onder meer gebruik gemaakt van voorbeelden die zijn verkregen uit de interviews met deskundigen en betrokkenen uit de spoorsector, uit relevante literatuur en uit de bijdragen van de werkgroepleden.

Overigens, niet ieder ervaren of technisch aanwijsbaar knelpunt is economisch even zwaarwegend. De maatschappelijke schade van een knelpunt en de kosten voor het oplossen ervan moeten richtinggevend zijn voor beleid. De IBO-werkgroep constateert dat vaak een knelpunt wordt ervaren, doch dat bij nadere analyses

technische en/of organisatorische oplossingen bestaan waarmee de capaciteit van de bestaande infrastructuur kan worden verruimd. Analyses als uitgevoerd voor de HSL-Oost onderschrijven deze constatering (zie kader). Het voorbeeld van de HSL-Oost geeft ook duidelijk aan dat de bestuurlijke context hierbij een rol speelt. Dit soort capaciteitsanalyses dient idealiter onderdeel te zijn van de afwegingen rond infrastructuur. In hoofdstuk 3 wordt onder meer verder ingegaan op het besluitvormingsproces rond infrastructuur.

#### **Kader: Hoe het knelpunt van de HSL-Oost veranderde**

Nadat in 1988 de NS de studie Rail21 uitbrachten, een plan dat voor de spoorlijn Utrecht-Arnhem-Duitse grens een ingrijpende aanpassing voorzag, stelde in 1990 de Tweede Kamer het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer vast. Dit structuurschema had voor het vervoer per spoor ambitieuze verbeteringen in petto, waarin de wensen van NS goed pasten. Ook de verwachte groei van Schiphol bracht voor deze spoorlijn een extra taak. Met als concrete aanleiding de plannen voor de HSL-Oost<sup>1</sup>, startte in 1994 een breed overleg, onder de naam Bestuurlijke Begeleidingsgroep HSL-Oost/A12 tussen de betrokken provincies en gemeenten, de Nederlandse Spoorwegen en de rijksoverheid met een informele verkenning van problemen en oplossingsmogelijkheden voor de spoorlijn Utrecht-Arnhem-Duitse grens, dit voorafgaand aan de wettelijk voorgeschreven procedures. Het accent lag daarbij op de ruimtelijke inpassing van de uit te breiden spoorlijn waarbij in deze verkenningsfase werd uitgegaan van het hoogste ambitieniveau: realisatie Rail21 en medegebruik van het spoor door een hogesnelheidstrein met een maximum snelheid van 300 km/u. De nut- en noodzaak werd als gegeven beschouwd. De vraag of op het gehele traject of bepaalde delen daarvan een lagere snelheid kon volstaan, werd buiten beschouwing gelaten. Pas in de tracé/m.e.r. studie zouden de aspecten als nut- en noodzaak, snelheid, evenals de onderlinge relatie aan de orde komen. Vervolgens heeft Verkeer en Waterstaat de formele procedure in gang gezet. In de startnotitie Verbetering spoorlijn Utrecht-Arnhem van het project "HST-Oost en Rail21" (1997) stond een tweetal vragen centraal:

- Welke verbeteringen aan het spoor tussen Utrecht en Arnhem zijn nodig met het oog op Rail21 en de HST-Oost en wat is in dit kader de meest gewenste maximum snelheid voor de HST-Oost?
- Hoe kunnen de benodigde verbeteringen het best gerealiseerd worden?

Uit deze vraagstelling blijkt dat de initiatiefnemers voldoende overtuigd waren van de nut en noodzaak van de spoorverbetering om met deze startnotitie de procedure te starten. Langdurig is de projectorganisatie HSL-Oost met een onderhandelingstraject – over geld en draagvlak – met de regio in de weer geweest. De plannen werden allengs duurder en de kloof met het 'waarom ook alweer' steeds dieper. De omslag in het denken kwam pas met het schrijven van de trajectnota. Een tweetal studies zorgde daarvoor:

- de kosten-batenstudie bracht aan het licht dat de te plegen investering in geen verhouding stond tot de winst aan reistijd en aan extra reizigers;

---

<sup>1</sup> De naam HST-Oost is in een later stadium gewijzigd in HSL-Oost.



- een studie naar de vervoerscapaciteit liet zien dat tweesporige baanvakken op andere delen van het spoornet nog heel wat meer reizigers aankonden en er op het HSL-Oosttraject “verkwistend” met baanvakcapaciteit werd omgesprongen.

Deze inzichten maakten van de HSL-Oost een vervoersproject in plaats van een infrastructuurproject. Om welk vervoer, kwantitatief en kwalitatief, gaat het eigenlijk, en wat is daarvoor de meest kosteneffectieve voorziening? Deze nieuwe vraagstelling leidde tot het ontwikkelen van drie strategische denkrichtingen:

- het via een breed scala aan benuttingsmaatregelen zo goed mogelijk afwikkelen van het gewenste vervoer via de bestaande spoorlijn (doorgaand goederenvervoer zou over de Betuweroute geleid worden);
- een innovatieve technische systeemsprong introduceren, waardoor de nationale en internationale bereikbaarheid werkelijk op een hoger niveau gebracht zou worden;
- het realiseren van integrale viersporigheid, ten dienste van zowel het regionale, nationale als het internationale treinvervoer.

Deze alternatieven maakten, aldus naast elkaar gezet, direct duidelijk om welke keuze het gaat: doen we alleen wat nuttig is, doen we ook nog wat ons belangrijk lijkt, of vermijden we te kiezen? Integrale viersporigheid zou een uiterst onrendabele investering zijn; een echte systeemsprong is op deze as binnen afzienbare termijn een stap te ver; een meer rationele aanpak bestaat uit maatregelen waarmee, ook op korte termijn, het bestaande spoor intensiever en kwalitatief beter kan worden benut.

### 2.3 Context IBO Benuttingsmaatregelen Spoor

Nieuwe grootschalige bouwprojecten spreken velen tot de verbeelding. Een magneetzweefbaan wordt als spectaculair en visionair ervaren. Dit is vanuit rationeel oogpunt verwonderlijk daar het verplaatsen van bepaalde overwegen, het aanleggen van inhaalsporen en bijstellen van een dienstregeling (vaak al op korte termijn) relatief sterker bijdragen aan de vergroting van de vervoerscapaciteit. Toch worden deze maatregelen als veel minder interessant beschouwd. Om deze maatregelen hoger op de agenda te krijgen, is onder meer een aantal studies en projecten uitgevoerd. De belangrijkste worden hieronder kort besproken.

#### NVVP

Het NVVP stelt dat voor infrastructuur zakelijke afwegingen gemaakt moeten worden, mede met behulp van maatschappelijke kosten-batenanalyses van projecten waarbij ook benuttingsvarianten aan de orde moeten komen. In het kader van het NVVP is uitvoerig onderzocht welke mobiliteitsgroei per modaliteit is te verwachten tot 2020 en hoe die mobiliteitsgroei maatschappelijk gezien het meest optimaal kan worden opgevangen. In het NVVP is nadrukkelijk gekozen om niet de mobiliteitsvraag te sturen, maar om de facilitering met infrastructurele voorzieningen en/of andere maatregelen te sturen. “Mobiliteit mag, maar niet alle wensen worden gefaciliteerd”. Hierbij geldt dat benutten van de bestaande infrastructuur vóór bouwen wordt gezet. “Benutten, beprijzen, bouwen, in die volgorde”. Voor het bestaande spoorwegnet wordt niet gedacht aan het toevoegen van veel nieuwe grootschalige verbindingen, maar meer aan het intensiever benutten van het bestaande netwerk. Overigens zijn daartoe wel aanpassingen en

uitbreidingen van dat netwerk noodzakelijk. Daarnaast zijn een aantal trajecten als de Zuiderzeelijn, Rondje Randstad en diverse goederenlijnen op de planologische kernbeslissingskaarten van het NVVP opgenomen.

#### *BB21*

Het project Beheersing en Beveiliging 21 (BB21) van Railinfrabeheer, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, betreft een studie binnen het brede scala van benuttingsmaatregelen, variërend van relatief eenvoudige tot zeer geavanceerde en kostbare maatregelen. BB21 behelst onder andere de ontwikkelingen van technische systemen ter bevordering van de mogelijke implementatie van het concept beter benutten. Ter illustratie, een nieuwe generatie van het beveiligingssysteem ATB (automatische treinbeveiliging) dat in het kader van BB21 wordt ontwikkeld zorgt ervoor dat de treinen dichter op elkaar kunnen rijden omdat een trein automatisch tot stilstand wordt gebracht als deze onvoorzien een niet ingepland baanvak binnenrijdt. Het aantal baanvakken dat voorheen als (veiligheids-)buffer werd aangehouden zou daarmee terug kunnen worden gebracht. Deze vrije baanvakken kunnen weer als extra capaciteit worden ingezet.

#### *GroeiSporen*

In een gezamenlijke studie, genaamd GroeiSporen, concluderen NS, Railned, Railinfrabeheer, Railion, Railverkeersleiding, Holland Railconsult en het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat benuttingsmaatregelen sterk kunnen bijdragen aan een capaciteitsvergroting van het spoorstelsel. In GroeiSporen zijn de trajecten Amsterdam-Eindhoven en Den Haag-Eindhoven onderzocht. Uit deze studie blijkt dat door een combinatie van alternatieve dienstregelingen en relatief kleine aanpassingen aan de infrastructuur op drukbezette trajecten 30 à 40 procent meer reizigers en goederen per spoor kunnen worden vervoerd. De kleine aanpassingen aan de infrastructuur bestaan uit benuttingsmaatregelen zoals het optimaliseren van seinplaatsingen en het creëren van extra inhaal mogelijkheden. Daarbij kunnen langzame en snelle treinen elkaar inhalen, waardoor de huidige dienstregelingstructuur gehandhaafd kan blijven. Bij de invoering van deze dienstregelingenmodellen moet wel voldoende ruimte worden ingebouwd voor bijsturing om de punctualiteit te waarborgen. De studie signaleert een aantal consequenties voor wat betreft milieuaspecten bij een hogere benutting. Een interessante conclusie voor dit IBO uit GroeiSporen is dat de noodzakelijke investeringen voor het aanpassen van de infrastructuur relatief beperkt zijn ten opzichte van uitgebreide bouwvarianten. Wel zijn nog intensieve inspanningen nodig op het gebied van geluid en veiligheid bij een toename van het treinverkeer, doch deze zijn in betreffende studie niet verder onderzocht. Maatwerk is nodig om de frequentie van de treinen op drukbereden trajecten te verhogen. Dit maatwerk betreft de samenwerking tussen verschillende betrokkenen als de railinframanager, de capaciteitsverdeler en de vervoerder.

#### *Benutten en Bouwen 2003-2015*

Het reeds in paragraaf 1.2 genoemde parallelle project Benutten en Bouwen 2003-2015 onderzoekt de veelal technische en kwalitatieve knelpunten in de spoorsector en beziet tevens verschillende benuttings- en bouwvarianten. Het NVVP is het uitgangspunt bij dit onderzoek. Uiteindelijk zal dit uitmonden in een concreet pakket van investeringen en afwegingen op diverse delen van het spoorwegnet voor de periode tot 2015. De tussenresultaten van dit project worden in paragraaf 3.2 aangegeven.

## 2.4 Organisatie van het spoorstelsel

De huidige inrichting van het spoorstelsel is ontstaan door diverse ontwikkelingen in de sector zelf en door overheidshandelen, mede vanwege Europese regelgeving. Bijlage 5 bevat een overzicht van de belangrijkste documenten en besluiten sinds 1990.

### 2.4.1 Actoren in het spoorstelsel

Het spoor is een complex samenspel van actoren. Enig inzicht in de complexiteit is nodig als context voor de opmerkingen over bestuurlijke, organisatorische en financiële belemmeringen die later in dit rapport aan de orde komen. De huidige structuur van het spoorstelsel wordt vormgegeven door zowel organisaties onder de verantwoordelijkheid van de overheid als door zelfstandige goederen- en personenvervoerders. De spoorsector wordt gevormd door onderstaande organisaties (deze opsomming is niet limitatief):

#### Overheid

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Vervoerskamer NMa, onafhankelijk toezichthouder i.o.
- Ministerie van Financiën, aandeelhouder staatsdeelnemingen
- Medeoverheden (provincies, gemeenten, waterschappen en dergelijke)

#### Infrastructuur

- RailinfraTrust BV:
    - *Railverkeersleiding BV*
    - *Railed BV*
    - *Railinfrabeheer BV*
- } Railinframanager i.o.

#### Vervoerders

Personenvervoerders:

- Nederlandse Spoorwegen (NS) Groep NV:
  - *NS Reizigers BV*
  - *NS Internationaal BV (Thalys Nederland BV, NS Travel Group)*
  - *Overige NS-bedrijven*
- NoordNed
- Syntus
- High Speed Alliance (vervoerder HSL-Zuid)

Goederenvervoerders:

- Railion Benelux NV
- Shortlines BV
- ACTS Nederland BV

Overige vervoerders die treinen rijden voor het verplaatsen van bouwmaterialen

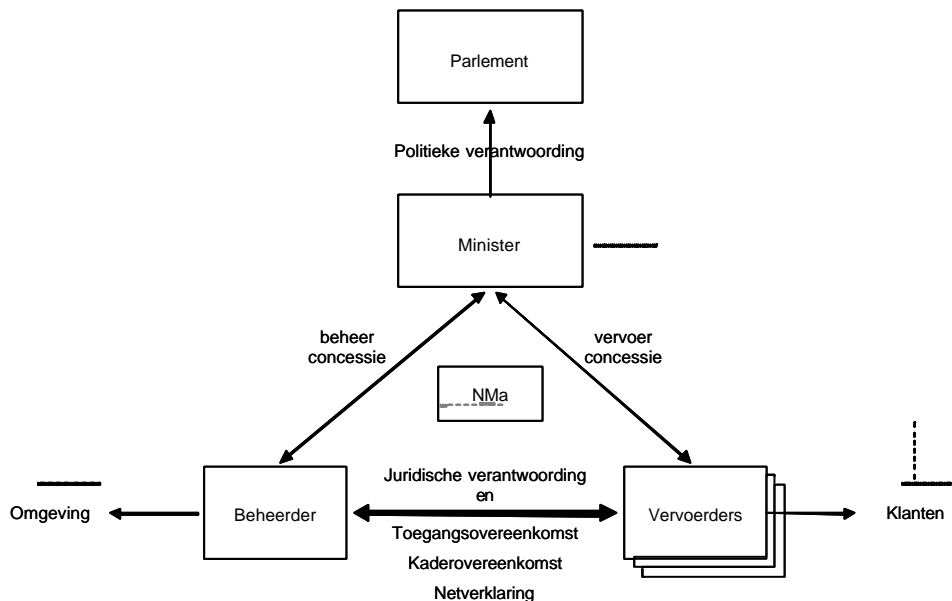
Om de verschillende relaties tussen de genoemde partijen goed te kunnen plaatsen wordt in onderstaande paragraaf de organisatie van het spoorstelsel besproken. In Bijlage 6 is per relatie in de driehoek Overheid-Railinframanager-Vervoerder aangegeven hoe en volgens welke regelingen dan wel overeenkomsten deze relatie vorm wordt gegeven. Daarbij is ook een overzicht opgenomen van de diverse financiële stromen.

### 2.4.2 Verhoudingen tussen actoren

Sinds begin jaren negentig is gewerkt aan een structuurverandering in de spoorsector. De verhouding tussen Staat en het vervoerbedrijf van de Nederlandse Spoorwegen (NS) is in economisch opzicht niet wezenlijk veranderd, in de zin dat de NS altijd een NV zijn geweest waarbij alle aandelen in handen zijn van de Staat. De wijzigingen na 1990 betreffen hoofdzakelijk twee elementen:

- “ontvlechting en verzakelijking”: organisatorische scheiding van vervoer en infrastructuur, en stimulering van het ondernemerschap van de vervoerder (die bepaalt of en hoe het spoorvervoer plaatsvindt); de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van en toegang tot de infrastructuur en (contractering van) het maatschappelijk wenselijke voorzieningenniveau van het vervoer blijft bij de overheid;
- ten aanzien van het personenvervoer concurrentie *om* het spoor alsmede decentralisatie en ten aanzien van goederenvervoer, concurrentie *op* het spoor.

De ontvlechting van de spoorsector heeft geleid tot een andere verhouding tussen overheid, vervoerders en de beheerder van de railinfrastructuur. Deze wordt hieronder weergegeven. De primaire relatie is die tussen de railinframanager en de vervoerders. Dit wordt ondersteund door twee concessies: een in de relatie Overheid-Vervoerder en een in de relatie Overheid-Railinframanager. Tussen de railinframanager en vervoerders worden toegangsovereenkomsten en mogelijk kaderovereenkomsten gesloten.



In het vervolg van dit rapport worden aan de hand van een gestileerd en vereenvoudigd “driehoeksmodel” de verhoudingen in de spoorsector nader aangegeven. De railinframanager (Beheerder) is de enige leverancier van infrastructuurcapaciteit. Er is een relatief klein aantal afnemers, waarbij NS Reizigers voor het hoofdrailnet de dominante afnemer is. Deze relatie heeft de vorm van een monopolie-monopsonie. De railinframanager en NS Reizigers zijn beide sterk afhankelijk van de overheid, die in concessierelaties de voorwaarden voor een optimale taakuitoefening van deze partijen neer moet leggen.

De onlangs aangenomen Spoorwegwet en Concessiewet Personenvervoer per trein regelen de eigendomsverhoudingen en de verantwoordelijkheden voor verschillende partijen. Daarbij wordt aangesloten op de Europese regelgeving. Hiermee is de overgang van eigendom van infrastructuur (van NS naar de Staat) en de uitplaatsing van de taakorganisaties en samenvoeging in één instantie, de privaatrechtelijke railinframanager, vastgelegd. Er komt onafhankelijk publiek toezicht op de wijze waarop de railinframanager zijn taak jegens de vervoerders uitoefent (dit toezicht wordt belegd bij de Vervoerkamer van de NMa).

In de regelgeving is gekozen voor exclusiviteit betreffende het personenvervoer voor in de concessie vastgelegde treindiensten gedurende een bepaalde periode; dit is een vorm van concurrentie die periodiek plaats vindt en moet leiden tot een concessie voor een bepaalde tijd voor de naar voren gekomen vervoerder met de beste prijs-kwaliteitverhouding (concurrentie *om* het spoor). Verder is besluitvorming over personenvervoer per spoor voor bepaalde kleinere segmenten van het spoor gedecentraliseerd en zijn de condities om aanbesteding van concessies mogelijk te maken gecreëerd, zonder nu vast te leggen dat aanbesteding zal plaatsvinden. Goederenvervoerders en internationaal personenvervoer hebben vrije toegang door concurrentie op het spoor, conform en beperkt tot de Europese verplichtingen.

## 2.5 Ontwikkelingen bij het spoor

Het spoor heeft te maken met een aantal ontwikkelingen waardoor het capaciteitsaanbod en de capaciteitsvraag slechter op elkaar aan zullen sluiten. Onder “knelpunt” is al eerder verstaan dat het gewenste gebruik van de infrastructuur de beschikbare capaciteit (zowel technisch, als qua milieucapaciteit) te boven gaat. Deze discrepantie tussen vraag en aanbod van capaciteit draagt zonder maatregelen bij aan het “vastlopen” van het spoor. In het hiernavolgende komt een aantal relevante ontwikkelingen aan bod.

### 2.5.1 De vervoersvraag

#### *Groei in personenvervoer*

In de periode 1990-1999 is het aantal reizen per spoor met ongeveer 37% toegenomen tot 14,8 miljard reizigerskilometers in de dienstregeling 1999/2000. Deze reizigersgroei is niet gelijk over het land verdeeld, zoals in het Eindrapport evaluatie Prorail wordt gesteld. Zo is het aantal reizigerskilometers in de spits in 1999 ongeveer 70% hoger dan in 1990. De corridor Amsterdam-Dordrecht kent de grootste groei. Ook vervoer in de andere corridors binnen of bij de Randstad (Rotterdam-Utrecht, Amsterdam-Utrecht, Amersfoort-Amsterdam en Utrecht-Amersfoort) is meer dan gemiddeld toegenomen. Elders in het land is nauwelijks sprake van groei en soms zelf van een daling. Hoewel in 2001 het reizigersvervoer iets is afgenomen, mede door de recente kwaliteitsproblemen op het spoor, blijft het capaciteitsvraagstuk onverminderd relevant. Schaarste doet zich juist in de Randstad voor en dan in het bijzonder in de spitsuren.

#### *Groei in goederenvervoer*

Het goederenvervoer is in de periode 1990-1999 toegenomen van 18 miljoen ton naar 25 miljoen ton. Sindsdien is een stabilisatie opgetreden. Deze groei in vervoer is goeddeels op het zelfde spoornet gerealiseerd als waar het toenemende aantal personen op vervoerd wordt. Goederenvervoerders en personenvervoerders

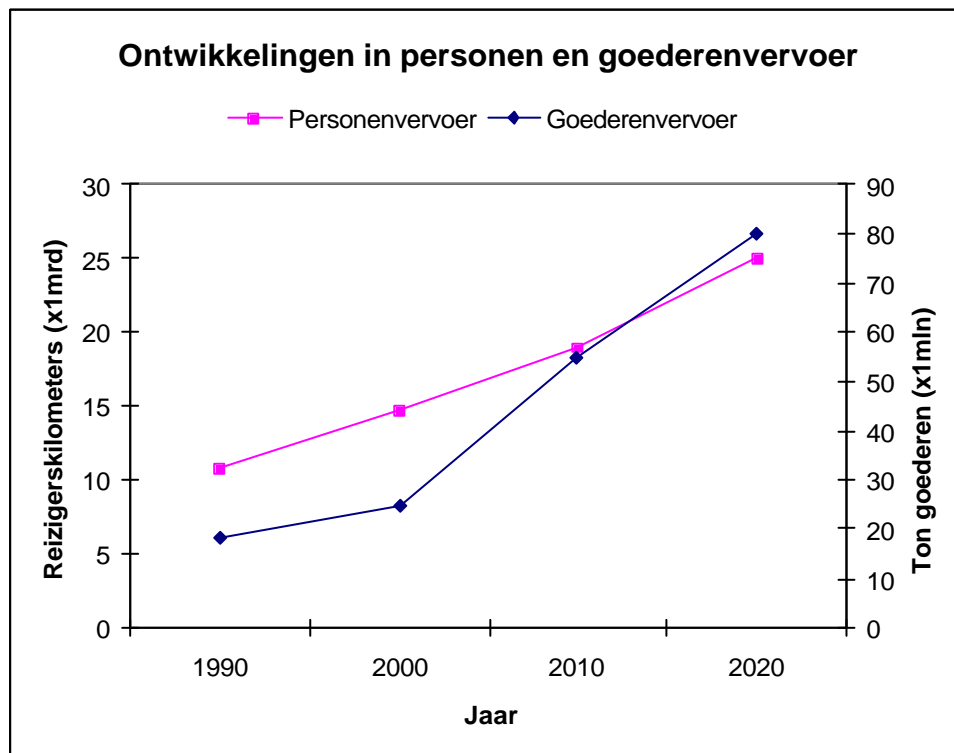
komen elkaar daardoor steeds vaker tegen. De vervoersvraag van beiden wordt, zonder de exploitatiewijze van de vervoerders te beïnvloeden, steeds moeilijker inpasbaar.

*Vooruitzichten*

De groeiprognozes die voor het NVVP zijn opgesteld, en de nadere uitwerking hiervan voor het project Benutten en Bouwen 2003-2015, voorzien de komende twintig jaar een groeiende omvang van het reizigersvervoer en goederenvervoer per spoor.

In de periode tot en met 2010 wordt verwacht dat, met uitvoering van het bestaande pakket voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), HSL-Oost en Hanzelijn, èn een gematigd tariefbeleid, een groei tot circa 19 miljard reizigerskilometers en circa 55 miljoen ton goederen gerealiseerd zal worden.

Indien de NVVP-prognoses voor de periode tot en met 2020 waarheid worden dan wordt op de belangrijke corridors van het net (vooral in en naar de Randstad) een groei van circa 50-100% voorzien. Voor het goederenvervoer is gedurende deze periode een vertwee- tot verdrievoudiging aan de orde. Dit komt overeen met circa 24-25 miljard reizigerskilometers en volgens Transport in Balans met circa 80 miljoen ton goederen in 2020. Bovenstaande ontwikkelingen en prognoses zijn in onderstaande figuur opgenomen.



De geschetste prognoses betekenen in bijna alle deelmarkten van het spoorwegvervoer een aanzienlijke stijging van het vervoer ten opzichte van de huidige situatie. De groei in de Randstad is het hoogst. De in het kader van NVVP

uitgevoerde prognoses<sup>2</sup> geven echter ook aan dat de verwachte groei van een aantal factoren afhangt. Naast economische ontwikkelingen omvatten deze factoren infrastructurele maatregelen, ruimtelijke ordening, beprijzing, en de kwaliteit van het geboden vervoersproduct. De groei is, met andere woorden, mede afhankelijk van te voeren beleid. Hoe het ook zij, ook bij lagere dan de genoemde prognoses is de groei niet door de bestaande wijze van exploitatie van het spoorstelsel te verwerken. Zodoende wordt een betere benutting urgent wordt. Dit raakt alle onderdelen van het spoorstelsel.

## 2.5.2 De spoorinfrastructuur

### *Groei in infrastructuur*

In de periode 1990-1999 is in het kader van Prorail (het eerste pakket aan spoorinvesteringen in het kader van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, SVV-2) een groot aantal infrastructurele verbeteringen gerealiseerd, met name in de Randstad. Het pakket betrof circa drie miljard euro en is grotendeels afgerond. Er was vooral sprake van bijbouwen van infrastructuur. Er is een nieuwe (korte) verbinding aan het spoornet toegevoegd, te weten de zuidelijke ringspoorlijn onder Amsterdam (nieuw tracé Weesp-Amsterdam RAI). Voor de rest werd de infrastructuur uitgebreid met (partiële) viersporigheden op onder meer de verbinding Dordrecht-Den Haag-Leiden, rond Amsterdam, Hoofddorp-Schiphol en Utrecht Noord. Daarnaast ging het om stationsuitbreidingen en ongelijkvloerse kruisingen. Het aantal kilometers spoor is daardoor in beperkte mate toegenomen. Hiernaast stonden significante uitbreidingen op stapel in de vorm van de Betuweroute en de HSL-Zuid. Viersporigheid op het traject Amsterdam-Utrecht is in uitvoering.

### *Onderhoud bestaand spoorstelsel*

De benutting van de infrastructuurcapaciteit is de afgelopen jaren weliswaar flink verhoogd, maar draadbreken en wisselstoringen zorgden in een aantal gevallen tot het buiten gebruik stellen van baanvakken. Deze voorvallen hebben onder meer te maken met een piek in de te plegen vervangingsinvesteringen, doordat in de afgelopen decennia het spoorwegnet niet gelijk gespreid is aangelegd (vooral het aflopen van de technische levensduur van delen van het netwerk zorgt voor een piek in de investeringsbehoefte). Ook het curatief onderhoudsbeleid in plaats van preventief onderhoud is een mogelijke bron van (wisselende) knelpunten op het spoor.

### *Geluid en externe veiligheid*

Het spoor heeft zich niet goed aangepast aan de maatschappelijke eisen op het gebied van milieu en veiligheid, zo konden saneringssituaties voortbestaan en werd regelgeving (in geval van het Besluit Geluidshinder Spoorwegen) niet naar de bedoeling van de wetgever geïnterpreteerd. Daardoor is de situatie ontstaan dat in sommige situaties de omgevingscapaciteit zwaarder wordt belast dan de regelgeving toestaat.

Het voldoen aan de geluidsnormen betekent dat een aantal treinen in de huidige personen- en goederenvervoerdienstregeling niet meer zou kunnen rijden. Dit

---

<sup>2</sup> Als omgevingsscenario is uitgegaan van het scenario European Coordination van het CPB. Dit scenario gaat uit van een relatief hoge groei.

betreft niet alleen baanvakken, maar ook een groot aantal emplacementen (onder andere Sittard, Roosendaal, Uitgeest en Venlo voor goederenvervoer, en Utrecht voor personenvervoer). Vooral op het gebied van goederenvervoer is sprake van een achterstand wat betreft geluidsbelasting, mede door het feit dat veel en oud buitenlands materieel in Nederland wordt toegelaten.

Naleving van regelgeving impliceert ingrijpen in essentiële onderdelen van het gehele productieproces van personenvervoerders en goederenvervoerders. Lawaaiige (goederen)treinen, die in de avond en nacht rijden, leggen een onevenredig beslag op de geluidscapaciteit en daarmee op de totale vervoerscapaciteit. In de avond en nachtelijke uren zouden op beperkte delen van het net geen treinen meer kunnen rijden. Beperkingen in het rangeren kunnen problemen opleveren voor het samenstellen en reinigen van treinen. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de railinframanager om op naleving van regelgeving op het gebied van geluid toe te zien. Hierbij is er een potentieel conflict tussen het ene publieke belang (benutten) en het andere (handhaven normen). Beleid dat gericht is op benutting (intensiever gebruik van bestaand spoor) loopt zeer snel tegen de randvoorwaarde van de omgevingscapaciteit aan. Dit wordt door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM onderkend. Inmiddels is een gezamenlijk 'innovatieprogramma geluid' gestart dat er op gericht is geluidhinder op kosteneffectieve wijze te reduceren. Het gaat vooral om maatregelen aan de bronnen van geluid indien alle materiaal op elke tijd en plaats wordt toegestaan (in plaats van relatief dure geluidsschermen).

Naast de genoemde geluidsproblemen spelen de normen voor externe veiligheid een belangrijke rol in de omgevingscapaciteit. Overschrijdingen van deze normen doen zich met name voor op emplacementen, soms op doorgaande sporen, en zijn vaak moeilijk met technische maatregelen op te lossen. Eigenlijk zijn hier minder transporteren, minder rangeren of het geheel of gedeeltelijk concentreren van het vervoer van gevaarlijke stoffen op specifieke baanvakken de enige oplossingen. Dit wordt uitgewerkt in de regeling Regulerings Vervoer Gevaarlijke Stoffen spoor (RVGS-spoor). De RVGS-spoor moet duidelijkheid scheppen in de verhouding vervoer versus stedelijke ontwikkeling door aan te geven op welke trajecten bepaalde gevaarlijke stoffen wel en niet vervoerd mogen worden. In 2003 krijgt de AMvB Kwaliteitseisen externe veiligheid een stevigere basis, daarmee wordt externe veiligheid in hogere mate mede bepalend voor de systeemcapaciteit van het spoorvervoer. De IBO-werkgroep vraagt bij beide regelingen aandacht voor eventueel te grote beperkingen die zo ontstaan ten aanzien van het benutten van het gehele spoornetwerk.

### 2.5.3 Materieel

De mate waarin de capaciteit van het spoorsysteem benut kan worden wordt uiteraard niet uitsluitend door de infrastructuur bepaald, maar ook door de hoeveelheid beschikbaar materieel. Ten aanzien van het hoofdrailnet is het materieel van de NS de laatste jaren fors uitgebreid door de instroom van reizigerstreinen. Sinds begin jaren 1990 is het aantal plaatskilometers toegenomen met 55% tot 46,2 miljard per jaar (waarvan, zoals hierboven gemeld, 14,8 miljard via reizigerskilometers feitelijk wordt gebruikt). In de periode 1990-1999 is het aantal treinen in de spits met 13% toegenomen en in de daluren met 16%. Echter, in 2001 stond circa 20% van het rijdend materieel wegens onderhoudswerkzaamheden langs de kant; in 1998 was dit nog 9% (Herbezinging



Spoor). Er is gebrek aan onderdelen, er is capaciteit in de werkplaatsen afgestoten en er is krapte op de arbeidsmarkt. Ondanks de materieeluitbreiding kon de vervoersvraag niet in voldoende mate worden opgevangen, dit culmineerde onder meer in een verminderde performance van NS Reizigers: lagere punctualiteit en uitval van treinen.

Als onderdeel van de contractuele afspraken met het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelde de NS in de zomer van 2001 een verbeterplan op. De verwachting is dat een aantal van de verbetermaatregelen de komende jaren effect zal sorteren, gelet op een aanzienlijk programma aan nieuw materieel (dubbeldekkers), gehuurd materieel en inmiddels bestelde stadsgewestelijke treinen. Ook zijn maatregelen getroffen voor het onderhoud en zijn nieuwe afspraken met de werkplaatsen gemaakt.

#### **2.5.4 Recente ontwikkelingen organisatie**

Naast de problemen in de infrastructuur en van de belangrijkste vervoerder zorgden de opsplitsing van NS voor een aantal overgangsproblemen. Een complicerende factor was dat tegelijkertijd bij zowel de Railverkeersleiding als bij de NS reorganisaties werden uitgevoerd. Dit had een soms moeizaam verloop van de verkeersafwikkeling tot gevolg, waardoor verstoringen soms cumuleerden. Het is aannemelijk dat deze problemen van tijdelijke aard zijn (en het is van belang om de organisatie uit het verleden niet te romantiseren: het spoor anno 1980 of 1990 gold niet als het beste voorbeeld van een kosteneffectieve klantgerichte organisatie).

Naar de mening van de betrokkenen is na de overgangsproblemen zicht op een stabiele situatie, die bij zal dragen aan verdere verbetering van de punctualiteit in de komende jaren. Dat neemt niet weg dat er een opgave ligt in het conflictvrij vormgeven van de onderlinge contractuele relaties die voortvloeien uit de gewijzigde spoorwegwetgeving. De complexiteit van het spoor en de bijbehorende regelgeving incorporeren afbreukrisico's waarbij de afstemming van de belangen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren een aandachtspunt blijft. Juist voor benutting is goede afstemming van de belangen en de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren essentieel belang.

## **2.6 Samenvatting**

Het vervoer per trein is van groot belang. Het publieke belang van het spoor is gelegen in de beschikbaarheid voor een ieder van een middel van vervoer van personen en goederen. De overheid heeft hiertoe de taak te zorgen dat de reiziger met de trein op zijn werk ofwel school kan komen en dat de vele Nederlanders zonder auto of rijbewijs vrienden en familie kunnen bereiken. Ook is voor bepaald goederenvervoer uit milieu en/of veiligheidsoverwegingen het spoor belangrijk. De hiertoe beschikbare en benodigde vervoerscapaciteit dient daarbij zo doelmatig en effectief mogelijk te worden aangewend.

Deze publieke functie van het vervoer per spoor impliceert niet dat diegenen die profijt hebben van de vervoersdiensten daar niet aan bijdragen. Wel ligt vanuit het oogpunt van optimale allocatie enige publieke betrokkenheid bij de prijszetting voor de hand, gezien de externe effecten die zich ook voordoen bij de spoorsector en de tot dusver niet-adequate beprijzing van het gebruik van de infrastructuur. Het goed uitwerken van de publieke functie is zoals blijkt uit dit hoofdstuk nodig om benuttingsmaatregelen en afwegingen daarbij goed te laten plaatsvinden. Benutten

is een eerste vorm van bouwen en betreft zowel maatregelen gericht op een hogere bezettingsgraad als op een andere inrichting van de dienstregeling, vervoerprocessen en kleinere maatregelen aan de infrastructuur. Bouwen omvat daarentegen relatief grote ingrepen in infrastructuur en het aanleggen van nieuwe verbindingen.

De afgelopen jaren zijn reeds diverse benuttingsmaatregelen genomen; ingegaan is op een aantal relevante ontwikkelingen in de afgelopen jaren in de spoorsector. Kijkend naar het voorgenomen vervoer en verkeersbeleid, het infrastructuurbeleid en de tussenresultaten van Benutten en Bouwen 2003-2015, staan we echter aan de vooravond van een grootschalige toepassing van benuttingsmaatregelen. Beprijzing en het leggen van de juiste financiële prikkels, blijken niet los van elkaar te staan.

De groeiverwachtingen van het vervoer per spoor (zowel personen- als goederenvervoer) voor de komende twintig jaar stellen de betrokken voor een grote uitdaging dit effectief te doen. Alle actoren in de spoorsector zullen hun steentje moeten bijdragen, in goede onderlinge afstemming. De verhoudingen in de spoorsector zijn met de door de Tweede Kamer aangenomen Spoorwegwet en Concessiewet nieuw ingericht. De kaders zijn gesteld om hiermee te komen tot uitwerking in goede afspraken en de rol van benutting daarin, zodat de in dit hoofdstuk beschreven systeemcapaciteit op een doelmatige en effectieve wijze kan worden vergroot. De systeemcapaciteit wordt bepaald door de combinatie van de infrastructuur, de omgeving en de overige productiemiddelen (in het bijzonder materieel).

Of benuttingsmaatregelen in het beleidsproces en de uitvoering voldoende prioriteit krijgen hangt af van een aantal factoren. Hierop gaat het volgende hoofdstuk verder in.

## 3 Belemmeringen voor betere benutting

### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat knelpunten in het spoorstelsel niet alleen van technische aard zijn. Het gaat dan om belemmeringen van bestuurlijke, organisatorische en financiële aard. Voordat wordt ingegaan op de genoemde belemmeringen worden deze kort geïntroduceerd.

#### *Bestuurlijke belemmeringen*

Onder een bestuurlijke belemmering wordt de situatie verstaan waarin bestuurlijke procedures dan wel wetgeving als belemmerend voor een optimaal gebruik van het spoorwegsysteem worden ervaren.

#### *Organisatorische belemmeringen*

Onder organisatorische belemmeringen worden problemen of onduidelijkheden verstaan betreffende afstemming, samenwerking, taken en verantwoordelijkheden tussen en van actoren in het spoorstelsel.

#### *Financiële en allocatieve belemmeringen*

Onder financiële en allocatieve belemmeringen worden niet goed werkende prikkels in de spoorsector verstaan. Financiële en allocatieve belemmeringen verhinderen een effectieve en doelmatige aanwending van middelen.

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij deze soorten knelpunten en belemmeringen. Dit geschiedt op hoofdlijnen bij technische knelpunten, gezien het accent daarop van het parallelle project Benutten en Bouwen 2003-2015, en uitgebreider bij belemmeringen van bestuurlijke, organisatorische en financiële dan wel allocatieve aard.

### 3.2 Technische knelpunten: Benutten en Bouwen 2003-2015

Het reeds genoemde parallelle project Benutten en Bouwen 2003-2015 onderzoekt de veelal technische en kwalitatieve knelpunten in de spoorsector en beziet tevens verschillende benuttings- en bouwvarianten. In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen ingegaan op de tussenresultaten van deze projectgroep.

Uit de contacten van de IBO-werkgroep met het project Benutten en Bouwen 2003-2015, is gebleken dat inventarisaties en analyses van technische knelpunten zijn uitgevoerd en deels nog aan de gang zijn. Daarbij wordt aan de hand van een groot aantal varianten met maatregelen op netwerkniveau, waaronder minder en

meer extreme benuttingsvarianten met een bijbehorende maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), een nader selectieproces gevolgd. Dit levert materiaal op om de kosten en baten in beeld te krijgen van de voorgestelde keuzen. Immers niet alle knelpunten hoeven direct te worden opgepakt; het gaat ook om fasering en het kiezen van de meest effectieve onderdelen vanuit de optiek van het gehele spoorstelsel. De studies van Benutten en Bouwen 2003-2015 gaan eveneens in op de aanpak van de knelpunten op het gebied van geluid en (overweg-) veiligheid. Ook hier wordt de rekening die met betere benutting op dit gebied samenhangt expliciet zichtbaar voor besluitvorming. Wat betreft externe veiligheid is nog niet goed bekend hoe dit van invloed is op de resultaten en de mogelijkheden tot betere benutting (er loopt een gezamenlijk project van Verkeer en Waterstaat en VROM over de classificering van rollend materieel en de aanwijzing van routes voor gevaarlijke stoffen).

#### *Systeemsprong*

De factoren die de beschikbare infrastructuurcapaciteit beïnvloeden zijn in Benutten en Bouwen 2003-2015 geanalyseerd in relatie tot de gewenste capaciteit om de vervoersvraag als gesteld in het NVVP te kunnen accommoderen. Vanuit deze analyses komt Benutten en Bouwen 2003-2015 tot de bevinding dat de ruimte voor betere benutting zeer beperkt is als niet eerst de betrouwbaarheid van het spoorstelsel aanzienlijk verbetert. Om de verwachte vervoergroei die in het NVVP is voorzien, te kunnen accommoderen moet een nieuwe weg worden ingeslagen. Het gaat dan zowel om de infrastructuur, het materieel, de dienstregeling als de bedrijfsprocessen. Zonder het inslaan van deze weg zouden grootschalige (en dure) uitbreidingen van het spoor noodzakelijk zijn. De betrouwbaarheid van het treinproduct en het gehele spoorstelsel dient allereerst sterk te worden verbeterd. Eveneens is gebleken dat een tweetreinensysteem vooral in de Randstad (met stoptreinen en sneltreinen) met hoge frequenties het beste scoort op zowel de vervoerwaarde als verhouding kosten en baten waarbij dit systeem een goede basis biedt voor verdere vereenvoudiging van het gehele spoorstelsel.

#### *Geluid en externe veiligheid*

Wat betreft geluid en externe veiligheid constateert Benutten en Bouwen 2003-2015 dat er sprake is van een situatie waarin op plaatsen niet wordt voldaan aan de *geldende* geluid- en veiligheidsnormen. Zoals hierboven is aangegeven, wordt door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM onderzocht in hoeverre instrumenten als classificering en routing de beperking van deze normen op de vervoerscapaciteit kunnen verminderen. De wijze waarop dit wordt aangepakt (via infrastructuur, bronmaatregelen of combinaties) is het meest effectief als zwaar wordt ingezet op bronmaatregelen.

#### *Complexiteit*

De complexiteit van het bestaande spoorstelsel uit zich in verlenging van hersteltijden van verstoringen, domino-effecten van verstoringen, een lagere punctualiteit en een verslechterend imago. Het huidige spoorstelsel is in een aantal opzichten overbelast en zowel technisch als organisatorisch buitengewoon complex. Technische complexiteit uit zich in een veelheid van materieelsoorten en een ingewikkelde dienstregeling met een veelheid van (gemiddelde) snelheden. De piek in onderhoudsbehoefte die hier bovenop komt leidt tot wisselende verstoringen en knelpunten en de toegenomen drukte op het spoor leidt er toe dat

kleine aanleidingen door dominowerking soms grote gevolgen voor de dienstregeling hebben. Hierbij komt de feitelijke overbelasting van de omgevingscapaciteit: waar nu reeds milieunormen fors worden overschreden. Een intensievere benutting zonder aanvullende maatregelen zal deze capaciteit slechts verder belasten.

#### *Investeringsniveau*

Uit de analyses van Benutten en Bouwen 2003-2015 blijkt dat er een aanzienlijk investeringsbedrag nodig is dat vele miljarden bedraagt. Er is echter wel in vergelijking met het verleden een verschuiving wenselijk in het type investeringen. Minder integrale verdubbelingen en meer kleinere maatregelen op de corridors, en meer aandacht voor uitbreiding van knooppunten en transfervoorzieningen en maatregelen op het gebied van geluid en (externe) veiligheid. De analyses duiden er dan ook op dat het karakter van het investeringspakket anders zal zijn dan de twee voorgaande spoorpakketten (Prorail en het Tweede Tactisch Pakket).

Uit de verkenningen van Benutten en Bouwen 2003-2015 en eerdere benuttingsstudies blijkt dat benutting niet goedkoop is. Er wordt enerzijds infrastructuur uitgespaard maar investeringen zijn nog wel degelijk aan de orde. Ook dient rekening gehouden te worden met hogere kosten voor exploitatie, beheer en onderhoud, terwijl ook met maatschappelijke kosten (geluid, veiligheid) rekening gehouden moet worden. De IBO-werkgroep heeft geen oordeel over de validiteit van de investeringsopgave als door Benutten en Bouwen 2003-2015 gedeut, maar beseft dat een inhaalslag op het gebied van betrouwbaarheid en omgevingscapaciteit gemaakt moet worden wil er serieuze ruimte voor benutting ontstaan. Nader onderzoek zal moeten plaatsvinden voordat concrete investeringsbeslissingen worden genomen, omdat bijvoorbeeld niet alles tegelijk kan worden gerealiseerd gelet op de budgettaire mogelijkheden van de diverse betrokkenen.

Desondanks maken genoemde verkenningen duidelijk dat met benutting veel te winnen is. De "hoe-vraag" van benutting is echter nog onvoldoende uitgewerkt. Hiertoe kunnen de aanbevelingen van de IBO-werkgroep behulpzaam zijn.

### **3.3 Bestuurlijke belemmeringen**

De IBO-werkgroep signaleert, onder meer op basis van de gesprekken met deskundigen en betrokkenen, een aantal specifieke bestuurlijke knelpunten die een betere benutting in de weg staan. Onderstaand wordt een viertal soorten bestuurlijke belemmeringen behandeld, te weten: positie van benuttingsmaatregelen, doorlooptijd, afweging en regionale afweging.

#### **3.3.1 Positie van benutting**

Een belangrijk ervaringsfeit is dat grote projecten zoals de Betuweroute, de HSL-Zuid, het Rondje Randstad en de Zuiderzeelijn vanwege onder meer de scope en de bestuurlijke en politieke relevantie een aansprekende werking hebben. Grote projecten worden vaak met moeilijk kwantificeerbare argumenten ondersteund ('van strategisch belang', 'visionair') waar veel opiniemakers en politici ontvankelijk voor blijken. Belangengroepen zijn beter te mobiliseren voor grote projecten, en bestuurders werken liever aan belangrijke grote projecten. Grote projecten hebben zo een verdringende werking op in de regel kleinere benuttingsmaatregelen als het

gaat om de beschikbare middelen en de kennis en capaciteit van beleidsmedewerkers.

De positie van benutting kan worden verbeterd door een grotere budgettaire discipline, door benuttingsmaatregelen te clusteren en door te dwingen dat grote projecten met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse geconfronteerd worden met benuttingsmaatregelen. Uit deze analyse zal blijken dat benutten vaak rationeel boven bouwen ge-positioneerd moet worden.

### 3.3.2 Doorlooptijd

Benuttingsmaatregelen kunnen in principe sneller worden uitgevoerd en hebben sneller effect dan grote infrastructuurprojecten. Met benutting kan sneller worden gereageerd op de ontwikkeling van de (vervoers)markt, dit in tegenstelling tot een groot infrastructureel project met een lange 'time-to-market'.

Benuttingsmaatregelen zouden daardoor voor bestuurders aantrekkelijk moeten zijn, er wordt immers relatief snel waar voor het geld geboden. In de praktijk wordt de theoretische uitvoeringssnelheid van benuttingsmaatregelen echter niet vaak behaald. Naast het gebrek aan aantrekkingskracht in vergelijking met grote nieuwe projecten spelen ook hier regionale belangen een rol (zie ook paragraaf 3.3.4). Dit doet zich in het bijzonder voor wanneer wijziging van bestemmingsplannen noodzakelijk is.

Bij grote projecten is de doorvertaling in ruimtelijke plannen geregeld in tracébesluiten. De besluitvormingsfase op rijksniveau is bij grote projecten (onder de tracéwet) weliswaar lang, maar daar tegenover staat een relatief korte periode voor de doorwerking (inclusie vergunningen) op gemeentelijk niveau. Deze rechtstreekse doorwerking ontbreekt bij kleinere maatregelen. De toepassing van benuttingsmaatregelen wordt zodoende belemmerd doordat plannen op nationaal niveau geen rechtstreekse doorvertaling vinden in regionale ofwel lokale bestemmingsplannen. Overigens kan op het treffen van benuttingsmaatregelen worden geanticipeerd door het opnemen van een vrijwaringszone in (nieuwe) bestemmingsplannen.

Bezien zou moeten worden op welke wijze met behoud van een zorgvuldige afweging van alle belangen een snellere uitvoering van benuttingsmaatregelen kan worden verzekerd. Daarbij is een belangrijk gegeven dat het landelijke spoorwegnet onder de verantwoordelijkheid van het Rijk valt. Een tweetal mogelijkheden is denkbaar. Enerzijds zou in de Wet Infrastructuurfonds kunnen worden opgenomen dat een beschikkingsbesluit door de minister van Verkeer en Waterstaat (in overleg met de minister van VROM) een doorwerking krijgt in de regionale plannen. Dit betekent dat regionale overheden daardoor verplicht worden om het besluit binnen zes maanden verwerkt te hebben in de ruimtelijke ordeningsplannen, zoals streek- en bestemmingsplannen. Dezelfde verplichting geldt dan aanvullend naast de Tracéwet ook voor niet-tracéwetplichtige projecten en programma's (benuttingsmaatregelen vallen veelal onder deze laatste categorie). Anderzijds zou overwogen kunnen worden om aansluiting te zoeken bij het wetsvoorstel voor een rijksprojectenprocedure dat thans in behandeling is bij de Tweede Kamer. Aanbevolen wordt om deze beide mogelijkheden te onderzoeken.

### 3.3.3 Afweging

De IBO-werkgroep constateert een tendens tot infrastructuurverkenningen in plaats van vervoersverkenningen. Veelal lijken de infrastructuur en een daaraan te koppelen project een eerste aanleiding tot een studie, terwijl het vervoersprobleem of mobiliteitsprobleem de inzet zou moeten zijn van de discussie.

Uitgaan van vervoersproblemen in plaats van infrastructuurmogelijkheden is goed mogelijk indien de in de MIT-procedure opgenomen vragen worden gesteld:

- in de verkenningsfase de vraag *waarom*;
- in de planstudiefase de vragen *wat* en *hoe*;
- in de realisatiefase de vraag *wanneer*.

Vaak blijkt het echter lastig afstand te nemen van het denken in (van tevoren) bepaalde oplossingen; de wens is de vader van de gedachte. Veel projecten in de verkenningsfase worden daardoor in het kader van regionale convenanten en contracten al in een vroeg stadium vastgelegd. Daarnaast wordt meestal al in de verkenningsfase verondersteld dat een infrastructurele oplossing noodzakelijk is voor het aangedragen verkeers- en vervoersprobleem. Geconstateerd wordt dat tot nu toe niet in elke MIT-studie een benuttingsvariant is opgenomen als volwaardig alternatief. Daarnaast wordt de OEEHeidraad (zie ook paragraaf 3.5.2) die gehanteerd moet worden bij het maken van maatschappelijke kosten-batenanalyse nog niet in voldoende mate gebruikt bij het in kaart brengen van de projectdoelstellingen, probleemanalyse, kansrijke en effectieve maatregelen. Zodoende kan in onvoldoende mate worden vastgesteld of de voorgestelde grote projecten wel op de meest efficiënte en effectieve wijze bijdragen aan de doelstellingen dan wel het publieke belang dienen.

Het recente verleden levert een aantal voorbeelden waarbij benuttingsvarianten niet volwaardig zijn meegenomen in de economische en politieke afweging. Bij een aantal grotere infrastructuurprojecten zoals Randstadrail, Zuiderzeelijn, stadsgewestelijk Openbaar Vervoer Groningen en Rondje Randstad speelden benuttingsvarianten geen rol in de besluitvorming. Zo is bijvoorbeeld in het concrete geval van Rondje Randstad geen benuttingsvariant opgenomen in de studie die tot een strategisch besluit heeft geleid.

Dat niet in alle gevallen benuttingsvarianten zijn opgenomen heeft mede te maken met uiteenlopende doelen van projecten (bij de Zuiderzeelijn is vooral de ruimtelijk-economische invalshoek dominant). Ook is de ervaring dat de initiatiefnemers van projecten “verzuimen” de benuttingsvarianten mee te nemen in de verkenningsfase; de beeldvorming rond benutting dat benutten niet toekomstvast zou zijn en dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat hieraan geen geld zou willen uitgeven is hier mede van invloed.

De IBO-werkgroep beveelt aan om de bestaande regels voor het afwegen van infrastructuurprojecten nauwgezet toe te passen en de OEEHeidraad daadwerkelijk te volgen, de uitkomsten in de besluitvorming te betrekken. Een uiterste mogelijkheid is dat het Kabinet bepaalt dat over projecten waarvoor het gebruik van de leidraad verplicht is gesteld, maar waarbij deze leidraad niet of niet op de voorgeschreven wijze is gevolgd, géén investeringsbeslissingen genomen kunnen worden voordat dergelijke studies alsnog correct zijn uitgevoerd.

### 3.3.4 Regionale afstemming

Er is een toenemende tendens naar het afsluiten van regiocontracten voor infrastructuur met de decentrale overheden. In het kader van de uitwerking van de nota's op het gebied van de ruimtelijke ordening worden convenanten opgesteld over de aanleg van hoofdinfrastructuur in relatie tot verstedelijkingsgebieden en ontwikkeling van bedrijfsterreinen (VINEX, VINEXACT). In het kader van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) zijn convenanten afgesloten met provincies, kaderwetgebieden en gemeenten. Met de landsdelen zijn regionale contracten afgesloten en in de Kaderwet is opgenomen dat bij uitwerking van het NVVP afspraken over investeringen in regionale respectievelijk hoofdinfrastructuur worden vastgelegd tussen rijksoverheid en de decentrale overheden (provincies, kaderwetgebieden).

#### *Benutten en regionale belangen*

Bovengenoemde bestuurlijke afspraken leggen een aanzienlijk beslag op de ruimte in het Infrastructuurfonds (zie ook paragraaf 3.5). Daarmee is de flexibiliteit de komende jaren zeer beperkt. Voorkomen dient te worden dat de wijze waarop regionale contracten worden ingevuld, de ruimte voor benuttingsprogramma's opslokt. De decentrale invloed op de besluitvorming rond infrastructuur lijkt bij de huidige financieringssystematiek tot grotere investeringsbedragen te leiden. In de praktijk blijken vooral de grote bouwprojecten vastgelegd te worden. Landelijke benuttingsprogramma's en kleine maatregelen op verschillende corridors komen op de wensenlijstjes van de medeoverheden niet of nauwelijks voor. De effecten van maatregelen dienen voorop te staan, niet het "regelen" van bepaalde gewenste projecten. Daarom dient te worden bevorderd dat medeoverheden betrokken worden bij benuttingsprogramma's en dat de voordelen daarvan voor de regio (bijvoorbeeld meer treinen met een hogere frequentie) zichtbaar worden.

Van belang is daarbij te realiseren dat regionale belangen een betere benutting van het spoor kunnen beïnvloeden. Ten eerste zijn om begrijpelijke redenen regionale overheden niet altijd bereid mee te werken aan de inpassing van benuttingsmaatregelen. Het feit dat er aan de infrastructuur wordt gesleuteld, is voor de regionale overheden aanleiding om allerlei zaken aan het maatregelenpakket te koppelen. Dit kan de besluitvorming vertragen en leiden tot een stijging van het investeringsniveau. Bovendien betekent dit dat de planning van projecten veelal door meer actoren wordt bepaald en waardoor de uitvoering wordt vertraagd. De tweede wijze waarop lokale overheden benutting kunnen beïnvloeden is het aanhangen van de wens voor regionaal spoorvervoer op het lokale spoorwegnet. De functie die aan het spoornetwerk wordt toegekend is van invloed op de benutting van het spoor. Niet altijd is voor stadsgewestelijke en regionale vervoerrelaties gebruik van het spoornet de meest logische (en effectieve) oplossing. Veel light railplannen richten zich op dit soort vervoer. Is het gezien het karakter van spoorvervoer logisch om de trein een grote rol te laten spelen in het vervoer over korte afstanden of in landelijke gebieden? Spoor heeft beperkingen gezien de noodzaak tot voor- en natransport, daarnaast is de afstand tussen stations relatief groot. Spoor is daarom vooral zinvol voor centrumgerelateerde vervoersrelaties en een beperkt aantal kris-krasrelaties in de stadsgewesten. Capaciteit voor meer stadsgewestelijke treinen met veel extra stops gaat ten koste van andere capaciteit of noopt snel tot infrastructuuruitbreidingen.



De IBO werkgroep wijst er ook op dat het benutten van de sterke punten van het spoor van groot belang is. Per geval zal goed beoordeeld moeten worden of door in te zetten op meer light rail via het spoor de stadsgewestelijke en regionale verplaatsingsbehoefte goed kan worden bediend. Een analyse van de kosten en (maatschappelijke) baten van regionaal spoorvervoer kan inzicht geven in de bijdrage van dergelijk vervoer aan de optimale benutting van het spoor. Dit kan op bestuurlijk niveau op weerstand stuiten omdat gaandeweg niet het vervoersvraagstuk maar de infrastructuuroplossing centraal komt te staan.

#### *Ruimtelijke ordening*

Redenerend vanuit de economische vitaliteit van de steden en om de groene ruimte te ontzien worden uitbreidingslocaties bij voorkeur gepland in de nabijheid van het bestaande stedelijke gebied, worden de centra verdicht, en wordt uitstoot van werkgelegenheid uit de centra tegengegaan. Voor het marktaandeel van het spoorvervoer is dit gunstiger dan een ongecontroleerde spreiding van de verstedelijking. Een uit exploitatief en infrastructureel oogpunt ongunstige "bijwerking" is echter dat de groei van het vervoer vooral in de spits plaatsvindt en in een aantal gevallen het spitsverkeer vooral in de reeds drukste richting wordt verzaamd. In Japan en Hong Kong zijn voorbeelden te vinden waarbij (geprivatiseerde) spoorondernemers participeren in projectontwikkeling (woningbouw, pretparken), juist om het "tegenspitsvervoer" te versterken en veel bestaande restcapaciteit te gebruiken. In Nederland gebeurt dit niet of nauwelijks, ondanks dat in een aantal situaties sprake is van overcapaciteit in de tegenspits.

De IBO-werkgroep beveelt aan dat infrastructuurontwikkeling en vastgoedontwikkeling van locaties beter op elkaar worden afgestemd, om daarmee de benutting van de tegenspitscapaciteit te verbeteren. De mogelijkheden zijn hiertoe zeker aanwezig. In de Vijfde Nota en in het ruimtelijk beleid van de medeoverheden wordt het belang van functionele diversiteit in de te verdichten centra onderkend evenals het bestaan van stedelijke netwerken met meerdere centra. Het goed faseren en prioriteren van deze verdichting kan bijdragen aan een betere benutting en het creëren van een evenwichtiger verdeling over spits en dal. Ook yieldmanagement door de vervoerders middels prijsdifferentiatie kan bijdragen aan een betere spreiding van het vervoer over de dag en in spits- en tegenspitsrichting.

### **3.3.5 Conclusie en aanbevelingen**

Benutting heeft in het bestuurlijke proces een onvoldoende solide positie en uit de gesprekken met deskundigen en analyses van de IBO-werkgroep is gebleken dat benutting onvoldoende zichtbaar is, terwijl het om een kosteneffectieve verbetering van de bereikbaarheid per spoor gaat. Om te waarborgen dat benutting als oplossing van bereikbaarheidsproblemen voldoende zichtbaar wordt, dat voldoende budgettaire ruimte wordt gecreëerd voor dergelijke oplossingen en niet alleen aandacht is voor grote "sexy" projecten, doet de IBO-werkgroep de volgende aanbevelingen:

- cluster benuttingsmaatregelen in samenhangende grotere pakketten gericht op een corridor of samenhangende maatregelen. Richt daar ook de wijze van planvoorbereiding (planstudies en dergelijke) op in, zowel bij Verkeer en Waterstaat als de taakorganisaties. Verkenningen kunnen de beste bundeling van projecten aangeven;

- vergroot de zichtbaarheid van benuttingsmaatregelen spoor in de begroting van Verkeer en Waterstaat. Zodoende wordt getoond dat benutten en bouwen voor de aanpak van een bepaald vervoersprobleem in elkaars verlengde liggen. Dit draagt bij aan een transparanter afwegingsproces, dat inherent is aan de jaarlijkse begroting. Hiervoor staan diverse mogelijkheden open, waarbij overigens een zoveel mogelijk zelfde aanpak voor weg en spoor gewenst is (MIT-spelregelkader, begroting, IF). Volgens de IBO-werkgroep is het denkbaar dat in de begroting en het MIT voor spoorprojecten het karakter van een oplossing wordt aangegeven van een bepaald probleem en dat clusters worden benoemd (zie boven). Dus, ingeval van vervoerprobleem op plek X van het spoornet is de oplossingsrichting voor X in 4 opties te beschrijven: “geheel nieuwe infra/nieuwe lijn”, “groot bouwproject op bestaande lijn/knooppunten”, “combi van bouwen en benutten”, een “benuttingsoptie op lijn/knopen”. Resultaten van effectstudies, waarin verschillende opties op effecten zijn vergeleken, kunnen expliciet worden aangegeven;
- zorg dat benuttingsmaatregelen worden opgenomen in convenanten met regionale overheden. Hierbij is het noodzakelijk dat de betrokken ministeries (Verkeer en Waterstaat, maar ook Binnenlandse Zaken, VROM en EZ) bij het afsluiten van convenanten met regionale overheden juist die oplossingen opnemen die voor de aanpak van bereikbaarheidsproblemen het meest effectief zijn. Benuttingsmaatregelen zijn nu veelal in convenanten niet echt zichtbaar;
- pas regelgeving die een snellere doorlooptijd van benuttingsmaatregelen mogelijk maakt toe. Bezien zou moeten worden op welke wijze, met behoud van een zorgvuldige afweging van alle belangen, een snellere uitvoering van benuttingsmaatregelen kan worden verzekerd. Onderzoek hiertoe of de rijksprojectenprocedure gevolgd kan worden ofwel dat een wijziging van de Wet Infrastructuurfonds benodigd is;
- pas bestaande regelgeving, als is aangegeven in het MIT-spelregelkader, voor het afwegen van benutten en bouwen toe (nu nog te vrijblijvend); per vervoersprobleem dient een benuttingsvariant (of meerdere) te zijn uitgewerkt;
- beoordeel van geval tot geval of door light rail de stadsgewestelijke en regionale verplaatsingsbehoefte effectief en doelmatig kan worden bediend. Een analyse van de kosten en (maatschappelijke) baten van regionaal spoorvervoer kan inzicht geven in de bijdrage van regionaal spoorvervoer aan de optimale benutting van het spoor;
- stimuleer de tegenspitsrichting om zodoende de systeemcapaciteit beter te benutten. Daarbij kunnen twee instrumenten worden ingezet: beprijzing en projectontwikkeling. Introductie van verdere tariefvrijheid wordt in paragraaf 3.5.1 nader besproken. Ten aanzien van vastgoedontwikkeling bij infrastructuurprojecten dient rekening gehouden te worden met de mogelijkheden van de ‘tegenspits’ (niet alleen bij spoor- maar ook bij andere vervoersmodaliteiten). Stimuleer derhalve ruimtelijke ontwikkelingen en inrichting van stedelijke centra op een wijze dat een evenwichtiger gebruik van het spoornet wordt gestimuleerd (zoals bij de Nationale Sleutelprojecten). Ook de ligging, inrichting en fasering van grote woonlocaties dient hiermee zoveel mogelijk rekening te houden.

### 3.4 Organisatorische belemmeringen

Organisatorische belemmeringen zijn divers van aard. Enerzijds hebben zij veelal betrekking op afstemming en samenwerking en anderzijds op taken en verantwoordelijkheden binnen het organisatorisch kader van het spoorstelsel.

#### 3.4.1 Algemeen

Het is van belang te constateren, dat wat gerekend moet worden tot het publieke belang voor actoren die betrokken zijn bij het openbaar bestuur niet eenduidig is gedefinieerd. Daardoor kunnen verschillende actoren in de spoorsector een beroep doen op vermeende publieke belangen die bij nadere beschouwing wellicht niet kwalificeren als werkelijke publieke belangen. In het maatschappelijk debat bestaat er, zoals in de vorige paragraaf reeds werd aangegeven, een neiging om infrastructuur zelf, of goedkope mobiliteit, als publiek belang te zien. Het echte publieke belang is anders: het op een doelmatige effectieve wijze beschikbaar stellen van vervoerscapaciteit van het spoor.

De overheid heeft er in Nederland voor gekozen het spoor (mede) een publiek belang te laten dienen. De organisatie van het spoor moet hiermee dan ook in overeenstemming zijn. Hiervoor is regulering noodzakelijk, die in de spoor- en concessiewet is neergelegd. Voor de concessiehouders, respectievelijk de railinframanager en de vervoerder(s), zijn de concessies een belangrijk middel om tot afspraken te komen over de benutting van de beschikbare capaciteit. Bij het invullen van de concessies is het van belang enerzijds naleving van het publiek belang te borgen, maar anderzijds voldoende vrijheden te laten om maatschappelijk ondernemerschap ruimte te geven. De concessies dienen, in aansluiting op de doelstellingen van de overheid, een optimale afstemming in het horizontale vlak in de driehoek Overheid-Railinframanager-Vervoerder(s) te waarborgen.

De overheid zal daarom, in haar rol van concessieverlener, de kaders moeten vaststellen waarbinnen deze samenwerking en afstemming gestalte zal moeten krijgen. Tot de kaders behoren het vaststellen van het gewenste voorzieningenniveau en prestaties, het opstellen van prioriteitsregels voor de capaciteitstoewijzing, het vaststellen van op bepaalde plaatsen en tijdstippen (niet) toe te laten dan wel in te zetten soorten materieel en het maken van afwegingen over de kwaliteit en capaciteitsverruiming van de infrastructuur. Dilemma's tussen gewenste marktbediening en beperkingen in de infrastructuur komen dus samen bij de overheid als eigenaar van infrastructuur, afweiger van publieke belangen en opdrachtgever aan de railinframanager en de vervoerders.

#### 3.4.2 Afstemmen van concessies

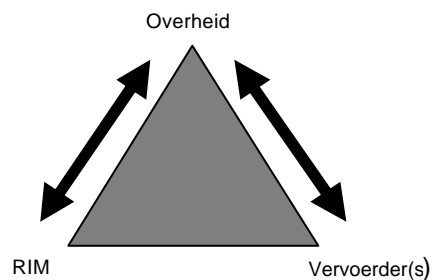
Hoewel het de opzet is, dat de concessies voor de vervoerder en die voor de railinframanager op elkaar worden afgestemd, bestaat het risico van optimalisatie van deelbelangen. Immers, er is momenteel niet één partij die zorgdraagt voor het gehele spoorstelsel; verschillende partijen hebben verschillende verantwoordelijkheden. Gezien de complexe structuur van het spoor houdt dat risico's in. Risico's die onder meer een optimale benutting in het gedrang kunnen brengen. Daarom is het van belang om adequate afspraken te maken over capaciteit en gebruiksmogelijkheden. En wel afspraken op het niveau van de railinframanager en de vervoerder, voorzien van spelregels op het gebied van wetgeving en budgetten ter borging van het publiek belang. Deze afspraken dienen

dan met name gericht te zijn op de werkrelaties tussen de railinframanager en vervoerder(s).

Inmiddels zijn er procedurele afspraken gemaakt om de inrichting van de concessies met zowel de concessieverlener als de concessiehouders onderling gezamenlijk aan te pakken. Dit om, met behoud van verantwoordelijkheden, er voor te zorgen dat er geen zaken tussen wal en schip raken. De IBO-werkgroep meent dat om dit te laten slagen open communicatie tussen de betrokkenen noodzakelijk is en dat via het denken in doelmatigheid en effectiviteit ook afwegingen tussen bijvoorbeeld materieel en infrastructuur beter zichtbaar worden.

#### *Relatie tussen concessieverlener en de concessiehouders*

Personenvervoer per spoor is in het kader van de nieuwe spoorwetgeving een product dat door de overheid wordt 'ingekocht' van twee partijen: van de vervoerder en de railinframanager. Voor de concessieverlener is het aangaan van twee verbintenissen om één doel te bereiken niet eenvoudig. De wederzijdse afhankelijkheid van de railinframanager (RIM) en vervoerder (door het monopolie van de railinframanager en de dominante positie van NS Reizigers op het hoofdrailnet) kan ervoor zorgen dat beide concessiehouders een gemeenschappelijk belang naar de overheid krijgen. Deze overheid heeft niet altijd voldoende inzicht in de markt (vraag) en kostenstructuur (aanbod) en kan daardoor door de concessiehouders worden 'uitgespeeld'. Ze kan ook niet altijd bewerkstelligen dat de contractpartijen geïntegreerd zijn aan het eindresultaat (een optimaal functionerend spoorstelsel), omdat de contractpartijen niet noodzakelijkerwijs hetzelfde belang hebben bij dit eindresultaat als de opdrachtgever. Dit is een klassiek 'principaal-agent' probleem, dat overigens ook bij een geïntegreerd spoorbedrijf geldt. Ditmaal met als bijzonderheid dat de principaal (de opdrachtgever) een tweetal agenten kent (de vervoerder en de railinframanager) met deels parallelle, deels ongelijk gerichte belangen. Mogelijk houden beide spelers elkaar daardoor meer in evenwicht, maar zeker is dit niet.



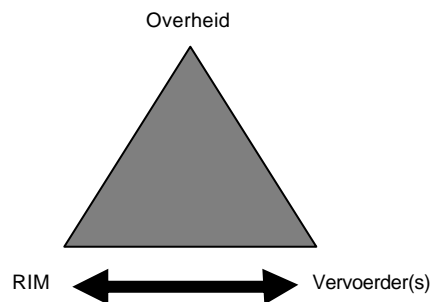
Over de succeskans van het contracteren van publieke uitvoeringstaken bestaat een uitgebreide economische literatuur. Een belangrijke les van die literatuur is dat contracten effectief kunnen zijn, als de gewenste resultaten scherp geformuleerd en meetbaar zijn. Vaak is het in de publieke sector echter eenvoudig om 'input' te definiëren en te meten, maar moeilijker om op 'output' te contracteren. In het verleden werd de Nederlandse spoorsector dan ook sterk 'inputgestuurd', hetgeen mede werd gestimuleerd door de techniek- in plaats van klantgerichte cultuur van de sector. Of met de nieuwe wet- en regelgeving de outputsturing zich naar wens kan ontwikkelen zal zich nog moeten bewijzen. De opdeling van de sturing over verschillende partijen, waarbij de ene partij op een inputfactor en de andere op de gewenste output is gericht, en waarbij die partijen in nauwe verwevenheid moeten opereren, leidt tot een complex sturingsmodel. Het is dan voor de aansturende

autoriteit essentieel om transparantie en meetbaarheid van publieke doelstellingen te kunnen borgen en periodiek te monitoren.

*Relatie tussen vervoerders en de railinframanager*

De personenvervoerders en de railinframanager hebben belangen die niet altijd overeenkomen dan wel moeilijk verenigbaar zijn:

- zij hebben ieder een verbintenis (de concessie) met de concessieverlenende overheid die nagekomen moet worden. Bijvoorbeeld NS Reizigers (NSR) wordt gecontracteerd op punctualiteit, de railinframanager wordt gecontracteerd op beschikbaarheid en optimale benutting van de infrastructuur. Gebleken is dat bij het niet halen van de punctualiteits, NSR zich kan beroepen op problemen met infrastructuur (NSR heeft bij gelegenheid bepleit dat geen eisen meer worden gesteld aan de aankomstpunctualiteit omdat deze te veel beïnvloed wordt door voor haar externe factoren). De eisen die gesteld worden aan de vervoerders en aan de railinframanager kunnen in tegenspraak met elkaar komen;
- het is de vraag of beiden bij hun *investeringsbeleid* zullen kiezen voor de beste oplossing om het gezamenlijke doel te bereiken. Wanneer bijvoorbeeld het tweetreinensysteem vanuit het oogpunt van benutting van het hoofdrailnet (HRN) optimaal is, is daarmee niet gezegd dat het uit exploitatieoverwegingen ook het geval is. Omgekeerd kan materieel dat goed presteert, wat betreft exploitatie, een dure vorm van benutting van de railinfrastructuur zijn. Denk aan light rail en de hiermee gepaard gaande beveiligingsinvesteringen. Een omgekeerd voorbeeld is (dure) geluidsschermen ten opzichte van (goedkope) materieelaanpassingen.



*Relatie tussen de verschillende vervoerders*

Verschillende vervoerders vragen capaciteit aan voor dezelfde schaarse infrastructuur en milieuruimte. Dit is duidelijk het geval bij personenvervoer ten opzichte van goederenvervoerders. Maar ook zal er (beperkte) samenloop ontstaan op het hoofdrailnet tussen bijvoorbeeld de High Speed Alliance (vervoerder HSL-Zuid) en treindiensten van NSR (rond de knooppunten Amsterdam, Schiphol, Rotterdam en Breda). Regionaal aanbestede treindiensten worden gereden op de 'uitlopers' van het spoorwegnet. Samenloop komt weinig voor behalve bij het 'aanlanden' op de stations die aan het HRN liggen. De EU-regels voorzien in een coördinatieprocedure en een aanpak van overbelaste infrastructuur (artikelen 21, 22, 25, 26 van EU 2001/14).

Twee voorbeelden van conflicterende claims zijn te vinden in de onderhandelingen over het prestatiecontract van NS in 2000, en bij de studie ToeRGoed 2005. Bij de onderhandelingen over het prestatiecontract stelde de NS dat de door de overheid gevraagde vervoersgroei alleen te halen zou zijn als NS een ander productiemodel

kon invoeren, hetgeen ruim één miljard euro extra investeringen in infrastructuur vergde en tevens goederenvervoer in de verdrinking bracht. Eenzelfde druk op extra infrastructuur en verdrinking van goederenvervoer kenmerkte de inzet van NS bij de studie ToeRGoed. Ter ondervanging van deze druk is in deze studie getracht om een afwegingsmechanisme op te zetten dat aansluit bij de economische en maatschappelijke belangen van de diverse deelmarkten in het reizigers- en goederenvervoer. Dit zou ook in de (dagelijkse) praktijk van de capaciteitstoewijzing en -allocatie zijn weerslag moeten vinden.

De claims die vervoerders leggen op beschikbare geluids- en veiligheidsruimte worden niet afgewogen via een prijsmechanisme. Zonder nadere regulering (bijvoorbeeld gericht op het weren van sommige soorten materieel op bepaalde plaatsen en tijdstippen) kan dit ertoe leiden dat enkele lawaaiige goederentreinen in de nacht het inplannen van vele (veel stillere) personentreinen overdag verhinderen. Benutten is dan direct in het geding. Een markt voor geluidsrechten of wel invoering van gedifferentieerde heffingen voor het spoor zou dit kunnen verminderen ofwel wegnemen.

De Europese Commissie streeft ernaar in 2002 een voorstel te doen voor een gemeenschappelijke Europese methodiek voor de vaststelling van heffingen op het verkeer, waarin ook de externe kosten (onder meer van geluidhinder en ongevallen) worden verwerkt. Bij die methodiek worden de verschillende vervoersmodaliteiten gelijk behandeld. In het voorstel zou elke lidstaat bij de uitvoering een aanzienlijke manoeuvreerruimte behouden (EU-Witboek Vervoersbeleid, 2001).

### 3.4.3 Conclusies en aanbevelingen

Met de door de Tweede Kamer aangenomen Spoorwegwet en de Concessiewet is het kader gesteld om tussen de meest betrokken actoren in de spoorsector effectievere verhoudingen te creëren. Benutting is daar onderdeel van. De actoren in de spoorsector zijn van mening dat dit wettelijk kader een werkbare basis is voor een organisatorisch goed functionerend systeem. Tegelijk wordt door de IBO-werkgroep ook geconstateerd dat er latente afstemmingsproblemen zijn, en dat de nieuwe organisatie zich nog zal moeten bewijzen. Indien de bereidheid tot samenwerking op bepaalde gebieden door belangentegenstellingen afwezig is, kan een patstelling ontstaan die de overheid moet kunnen doorbreken. Dit vereist veel kennis en inzicht, en bovendien scherp oog voor een goed gedefinieerd publiek belang.

Transparantie in budgetten en boekhoudingen is noodzakelijk om het kennisdeficit van de overheid ten opzichte van de concessiehouders te verminderen en aldus aansturingsproblemen van de 'agenten' door de 'principaal' te voorkomen en suboptimale benutting tegen te gaan.

De invulling van de incentives in de concessies is van cruciaal belang voor een goede afstemming tussen de railinframanager en de vervoerder.

De overheid zal naast de spelregels ook moeten aangeven hoe de prioriteiten tussen goederen- en personenvervoer verdeeld moeten worden. Daarvoor is helderheid gewenst over welk publiek belang aan de orde is, en daaruit voortvloeiend welke verdeling van vervoerscapaciteit tussen goederen- en

personenvervoer nodig is, zodat agenten in de driehoeksrelatie zich kunnen conformeren aan het publiek belang.

De IBO-werkgroep komt derhalve met de volgende aanbevelingen:

- een meer expliciete, heldere en compacte definitie van het publiek belang moet als richtsnoer voor alle agenten in de spoorsector bekend, aanvaard en richtinggevend zijn;
- gezien de complexiteit en afbreukrisico's (afstemmingsrisico's) van de organisatie van de spoorsector is periodieke evaluatie van de regelgeving aan het publiek belang gewenst, waarbij expliciet gekeken wordt naar de vraag of afstemmingsproblemen zich feitelijk voordoen en daardoor tot suboptimale benutting van het spoor leiden;
- afstemming tussen goederen- en personenvervoerders, prioritering van verkeersstromen en prioritering naar mate van milieubelasting van het materieel, vinden momenteel nog niet via een economisch efficiënt mechanisme plaats. Het is gewenst een dergelijk mechanisme te ontwikkelen om daarmee endogene prikkels voor optimale benutting te introduceren.

### **3.5 Financiële belemmeringen**

De financiële belemmeringen zijn wellicht het meest divers van aard en hebben op het eerste gezicht een minder directe relatie tot benutten. Bij nadere beschouwing zijn juist kwesties die de financiële relaties betreffen cruciaal voor betere benutting.

#### **3.5.1 Prijzen en subsidies in de spoorsector**

In hoofdstuk 2 werd aangegeven dat een primaire reden voor de overheid om regulerend op te treden ten aanzien van de spoorsector gelegen kan zijn in de marktstructuur van deze sector. Zeer hoge investeringen met (mede) daardoor belangrijke schaafeffecten, coördinatieproblemen (netwerkrelaties) en externe effecten (milieu, veiligheid) kunnen voor de overheid een belangrijke reden vormen een regulerende rol op zich te nemen. Deze rol zou dan liggen in het opleggen van de maatschappelijk optimale prijzen voor spoorwegdiensten, waarbij subsidies voor de aanlegkosten van infrastructuur gerechtvaardigd kunnen zijn. Daarnaast speelt de overheid uiteraard een belangrijke rol in het definiëren van de randvoorwaarden op het gebied van milieu en veiligheid, en op het gebied van ruimtelijke ordening.

Het identificeren van de 'juiste' prijzen is echter verre van een triviale opgave. Bovendien leidt overheidsbemoeienis met prijzen en subsidie voor aanlegkosten tot druk vanuit belanghebbende partijen tot lagere prijzen, (vooral) hoger dan gerechtvaardigde subsidies en tot 'rent seeking' gedrag (ondernemerschap dat gericht is op het aanboren van subsidiegelden in plaats van marktopbrengsten).

Indien sterkere financiële prikkels worden toegepast en toegelaten in concessies, dan zal dat naar verwachting een positief effect hebben op het gebruik van het spoorstelsel. De IBO-werkgroep acht het vanzelfsprekend dat juist die projecten moeten worden uitgevoerd die op de meest efficiënte en effectieve wijze bijdragen aan de realisatie van de gestelde publieke doelen. Dit betekent dat de projecten met de beste kosten-batenverhouding ook de hoogste prioriteit dienen te krijgen. Dit lijkt wellicht op het intrappen van een open deur, maar er zijn diverse aanwijzingen dat de huidige allocatie van de beschikbare middelen binnen de begroting van Verkeer en Waterstaat en het Infrastructuurfonds niet op deze manier plaats vindt.

Het spoor is een sector met hoge investeringskosten. In veel gevallen zal de beschikbare capaciteit van het spoor aanmerkelijk groter zijn dan het feitelijk gebruik (de benutting), hoewel congestie op het spoor met name in de spits een toenemend probleem wordt. Zolang de capaciteit overvloedig is, en in het geval er sprake is van één enkele gebruiker van het spoor, zal een groeiend gebruik gepaard gaan met dalende gemiddelde kosten: de marginale kosten van extra spoorvervoer bestaan ruwweg uit het extra benodigde materieel, bemensing, slijtage van spoorstaven en kosten van maatregelen om te (blijven) voldoen aan geluid- en milieuwetgeving. De marginale maatschappelijke kosten kunnen vanwege externe effecten hoger of lager uitvallen.

#### *Marginale kostenbeprijzing*

Er bestaat een rijke economische literatuur over de wijze waarop prijzen in een dergelijke situatie hun allocerende functie optimaal realiseren (zie ook Verhoef, *Schaarste op de weg*, 2002). Het klassieke standaardkader staat bekend als 'marginale kostenbeprijzing': stel prijzen gelijk aan de marginale kosten, met inbegrip van maatschappelijke kosten vanwege overlast. De investeringskosten dienen uit niet-verstorende belastingen bekostigd te worden. In de praktijk zijn niet-verstorende belastingen onmogelijk te heffen (ter indicatie: het heffen van één euro belasting leidt tot ongeveer 20 eurocent welvaartsverlies). Dit impliceert dat de investeringskosten tenminste deels door de daadwerkelijke gebruiker in plaats van door de belastingbetaler betaald moet worden. Dit kader gaat terug naar de economische theorie van de negentiende eeuw en is vervolgens (halverwege de twintigste eeuw) vooral door de Amerikaanse econoom Hotelling uitgewerkt. Voordat we komen op meer recente inzichten in het kort de globale uitwerking van de feitelijke bekostiging van het spoor.

Een ruwe indicatie van de kapitaalgoederen van de spoorsector suggereert dat het gecumuleerde kapitaal al snel een waarde van honderd miljard euro heeft. Jaarlijks gaan er forse bedragen naar de railinframanager voor het instandhouden en uitbreiden van de infrastructuur (zie Bijlage 6, Relaties en financiële kengetallen spoorsector). Gemiddeld wordt jaarlijks 600 miljoen euro voor beheer en instandhouding en 1,5 miljard euro voor nieuwe investeringen uitgegeven.

De gebruiksvergoeding van de personenvervoerder bedraagt ongeveer 57 miljoen euro en zal oplopen tot 130 miljoen euro in 2005. Een deel hiervan krijgt de personenvervoerder weer door het Rijk vergoed. Voor goederenvervoer wordt *de facto* geen gebruiksvergoeding betaald, terwijl hier het beslag op capaciteit en milieuruimte onevenredig groot is. De reizigers tot slot betalen de vervoerder jaarlijks ongeveer 1,3 miljard euro voor vervoerdiensten. De opbrengst per reizigerskilometer is ongeveer 9 eurocent per kilometer. In Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk ligt deze opbrengst ongeveer 50% hoger, in België en Spanje is het niveau vergelijkbaar met Nederland.

Uit bovenstaande cijfers wordt duidelijk dat de bijdrage van de reizigers en goederentransporteurs aan de kosten van spoorvervoer zeer gering is, in vergelijking met de gemiddelde integrale kosten. De geringe bijdrage van de gebruikers van het spoor *kan* bijdragen aan optimale benutting van de vaste infrastructuur, indien voldaan wordt aan het kader van marginale kostenbeprijzing van Hotelling en als dat kader inderdaad valide is. De infrasubsidies *kunnen* in dat geval maatschappelijk optimaal zijn. Bij dit laatste punt dient in aanmerking te



worden genomen dat niet bekend is in hoeverre de huidige omvang van het spoorwegnet als optimaal kan worden beschouwd. Het voorgaande houdt dan ook geen oordeel in over de vraag in hoeverre de omvang van de huidige infrastructuursubsidie optimaal is.

Voor subsidies is echter belastingheffing nodig, en niet-verstorende belastingen zijn zoals hierboven gesteld in werkelijkheid onmogelijk te heffen. Bovendien is het bestaan van een subsidiestroom aanleiding voor partijen om hun gedrag op de subsidiepotten te richten, in plaats op de dienstverlening die het doel van de subsidies is – het zogenaamde ‘rent seeking’ gedrag.

De lage kostendeckingsgraad zelf is niet noodzakelijk optimaal. Ten eerste is het de vraag of deze overeenkomt met de feitelijke marginale kosten. Aangezien de jaarlijkse kosten voor beheer en instandhouding niet gedekt worden door de gebruikers, is er directe aanleiding om de huidige kostenvergoeding als niet adequaat te bestempelen. Daarbij komt dat niet direct zichtbare maatschappelijke kosten, die in het bijzonder ook voor het goederenvervoer aan de orde zijn, niet door de afnemers van vervoersdiensten worden gedragen. Met andere woorden: in Nederland wordt marginale kostenbeprijzing niet gehanteerd als allocatief principe. Tussen de vraag naar en aanbod van systeemcapaciteit ontstaat dan een spanning omdat de marginale kosten lager zijn dan de feitelijke kosten. Dit leidt onvermijdelijk tot welvaartsverliezen, deze manifesteren zich bijvoorbeeld in benuttingsproblemen. Wanneer bijvoorbeeld de personenvervoerder niet in staat is om de marginale kostprijs te identificeren en daar de dienstregeling op in te richten, dan is een optimale allocatie van middelen en de daadwerkelijke benutting van deze middelen (infrastructuur, materieel, personeel) slechts een kwestie van zuiver toeval.

#### *Voorbij marginale kostenbeprijzing*

Op het moment dat de capaciteit niet meer ruim beschikbaar is en er dus congestie wegens knelpunten optreedt, is marginale kostenbeprijzing niet meer optimaal. Uit de moderne economische literatuur volgt dat marginale kostenbeprijzing moet worden aangevuld met congestieheffingen en ‘piek-dalbeprijzing’. Een goed stelsel van congestieheffingen kan zelfs werken als optimale (want niet-verstorende) inkomstenbron voor het bekostigen van nieuwe infrastructuur (dit is een beroemd theorema van Mohring en Harwitz). EU richtlijn 2001/14 kent de mogelijkheid van dergelijke heffingen. In de Nederlandse spoorpraktijk is een adequate verdeling van capaciteit over spits en dal, of over korte en lange afstanden, over personenvervoer of goederenvervoer, of over bestaande versus nieuwe infrastructuur, niet goed mogelijk omdat de allocatieve functie van prijzen sterk wordt belemmerd. De problemen die het spoor in het jaar 2001 kende, en die mede het gevolg waren van de sterke groei van de vraag naar spoordiensten, leidde zelfs tot pleidooien uit de politiek en belangenorganisaties tot *verlaging* van tarieven, in plaats van verhoging.

In de tariefstelling van NS Reizigers moet met dergelijke maatschappelijke druk rekening worden gehouden, “toegeven” aan deze druk gaat juist ten koste van een optimale allocatie van alle productiemiddelen in het spoorstelsel. In het overgangscontract II zijn bepalingen opgenomen over de bandbreedte waarbinnen NS Reizigers zijn tarieven mag verhogen. NS Reizigers heeft in beginsel tariefvrijheid, behoudens een aantal beperkende reguleringsafspraken betreffende

beschermden kaartsoorten. Deze reguleringsafspraken zijn in het bijzonder gericht op de captive reizigers in de vorm van de volle tarieven tweede klas. De gemiddelde tariefstijging mag niet uitgaan boven de consumentenprijsindex verhoogd met 2% (per jaar). Voor differentiatie van tarieven geldt daarbovenop nog een extra marge van eveneens 2% (per jaar).

Een eventuele hogere gebruiksvergoeding, bovenop het invoeringstraject van deze vergoeding zoals nu voorzien, mag door de NS worden doorberekend aan de klant.

De aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid vormt vooralsnog een uitzondering voor het beprijzen en subsidiëren van spoordiensten. De vervoerder High Speed Alliance heeft via een aanbesteding de vervoersconcessie verkregen en betaalt hier een bijbehorende concessievergoeding voor. Deze concessievergoeding wordt voor een deel (zie Bijlage 6) weer gebruikt om de aanlegkosten terug te verdienen en de concessiehouder is vrij in het berekenen van de prijzen voor haar vervoersdiensten.

De IBO-werkgroep constateert dat de huidige beprijzing van spoorvervoerdiensten afwijkt van de optimale beprijzing. Zo weerspiegelt de gebruiksvergoeding nog niet alle (marginale) kosten ten aanzien van de geboden vervoerscapaciteit. De werkgroep beveelt aan de beprijzing meer in overeenstemming te brengen met een optimale beprijzing. In eerste instantie dient dit traject gericht te zijn op volledige doorberekening van (marginale) beheer- en instandhoudingskosten alsmede de externe kosten aan de personen- en goederenvervoerders met toepassing van schaarsteheffing en piek-dalbeprijzing. Een gelijke behandeling tussen diverse vervoerssectoren is daarbij overigens van belang. In vergelijking met het wegvervoer en autoverkeer, krijgen het vervoer per water en spoor nog steeds relatief minder lasten doorberekend. De spoorsector betaalt dus in feite niet de daadwerkelijke (marginale) kosten van beheer- en instandhouding alsmede kosten van externe effecten. In samenhang met het doorbelasten van genoemde kosten moeten personenvervoerders een grotere vrijheid krijgen in het bepalen van de prijsstructuur van hun vervoersdiensten.

### **3.5.2 De allocatie van budgetten en de belemmeringen van schotten**

#### *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT)*

Het infrastructuurfonds wordt soms beschouwd als een financieringsoplossing zonder dat eerst de relevante problemen en alternatieve oplossingen zijn gedefinieerd en op waarde (kosten en baten) zijn geschat. De projecten die in het MIT worden opgenomen sorteren voor op financiering uit het Infrastructuurfonds. Daarmee is het fonds in die zin een 'ruif' waar gretig naar wordt gelonkt.

De beschikbaarheid (of vergroting) van het Infrastructuurfonds kan ruimte maken voor projecten waarvan het maatschappelijk rendement discutabel is. Omgekeerd leidt fixatie van het fonds tot een gebrek aan beleidsruimte om op korte termijn benuttingsmaatregelen te financieren. Binnen het Infrastructuurfonds wordt gewerkt met een lange horizon (momenteel tot 2010 en naar verwachting in de komende regeerperiode tot en met 2014). Er is geen ruimte meer voor maatregelen op de korte termijn zonder herprioritering. De middelen voor de aanleg van spoor voor de periode tot en met 2010 zijn bijna geheel vastgelegd met bouwprojecten. Voor grote bouwprojecten zijn thans financiële afspraken gemaakt

tot 2010, voor extra benuttingsprogramma's is dit zonder herprioritering van middelen beperkt of niet mogelijk. Daarmee worden de voordelen van (op kortere termijn te realiseren) benuttingsmaatregelen lastig te behalen.

Het MIT-spelregelkader fungeert als zeef voor projecten die in aanmerking komen voor financiering uit het Infrastructuurfonds. Het biedt in principe een remedie tegen investeringen in maatschappelijk niet doelmatige projecten en draagt bij aan het zoeken naar de meest effectieve maatregelen. Verkenningen en planstudies in het MIT en Tracé/m.e.r. studies moeten formeel een benuttingsvariant bevatten (maar niet in elke MIT-studie is tot nu toe daadwerkelijk een benuttingsoptie opgenomen). In de Tracéwet is vastgelegd dat in de Trajectnota aandacht dient te worden gegeven aan een beschrijving van de huidige en toekomstige verkeers- en vervoersbehoeften voor een bepaald traject. Daarbij dienen (zie artikel 4, lid c, hoofdstuk 2 van de Tracéwet) in ogenschouw te worden genomen:

- mogelijke redenen om niet te voorzien in deze behoefte;
- mogelijkheden om in de behoefte te voorzien zonder aanleg of wijziging van het traject;
- mogelijkheden om in de behoefte te voorzien door aanleg of wijziging van het traject alsmede een beschrijving van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd.

Benuttingsvarianten dienen op alle relevante aspecten worden beoordeeld. De afweging tussen benutten, bouwen en beprijzen dient rekening te houden met:

- de vervoerwaarde;
- reistijdeneffecten;
- infrastructuurkosten;
- exploitatieopbrengsten en -kosten;
- beheer en onderhoud;
- betrouwbaarheid/vertragingen;
- omgevingseffecten;
- strategische effecten (verstedelijking, verbetering leefmilieu);
- effecten op andere modaliteiten, en;
- andere relevante effecten afhankelijk van het betreffende project; zo kan bijvoorbeeld bij investeringen in sociale veiligheid op het spoor sprake zijn van geheel andere af te wegen effecten.

De leidraad die ontwikkeld is in het Onderzoek Economische Effecten Infrastructuur (OEEI) heeft onder meer tot doel bovenstaande aspecten systematisch te beoordelen. Het betreffende instrumentarium leidt "als vanzelf" tot het in kaart brengen van de projectdoelstellingen, probleemanalyse, kansrijke en effectieve oplossingsrichtingen.

De OEEI-systematiek wordt toegepast bij de beoordeling van projecten van nationaal belang. Bij overige rijksprojecten wordt volstaan met globalere studies, zoals een integrale of partiële kengetallen kosten-batenanalyse. De kleinere infrastructuurprojecten van minder dan 12 miljoen euro, worden vermeld in de MIT-tabellen van het Infrastructuurfonds, onder verzamelposten als bijvoorbeeld "kleine stations" en "kleine projecten". In voetnoten wordt aangegeven welke projecten onder deze verzamelposten vallen. Hiervoor is gekozen om de presentatie kort en toch inzichtelijk te maken. Deze kleinere projecten doorlopen, net als de grotere projecten, de MIT-systematiek. Dit houdt in dat ook voor deze projecten studies

plaatsvinden naar alternatieven en dat op basis daarvan door Verkeer en Waterstaat beschikkingen aan Railinfrabeheer worden gegeven voor de in uitvoering te nemen oplossingen. Doel is echter, evenals bij OEEI-studies, dat overzichtelijke beslisinformatie wordt aangereikt voor politieke besluitvorming met een inzicht in de voor- en nadelen van projecten en projectalternatieven. Brede OEEI-studies hoeven, gezien de omvang van deze projecten, niet plaats te vinden en zijn ook niet effectief (verhouding studiekosten met projectkosten). Een belangrijk deel van afzonderlijke benuttingsmaatregelen komt niet boven deze ondergrens en leeft zo een onbekend bestaan en, erger, ontbeert een adequate financieringsbron. Een ander probleem is dat de MIT spelregels weliswaar zijn vastgelegd, maar niet altijd worden nageleefd.

Ten slotte, in het Infrastructuurfonds mogen uitsluitend de kosten van aanleg van infrastructuur worden opgenomen. Hiermee ontstaat een neiging tot inputfinanciering, in plaats van outputfinanciering. Dit past bij de reeds eerder gesignaleerde knelpunten, namelijk dat op bestuurlijk niveau het publiek belang niet altijd scherp gedefinieerd is, en dat op organisatorisch niveau er nog veel op basis van inputsturing wordt gereguleerd.

#### *De OEEI-richtlijnen en analyse van benutting*

Beoogde investeringen in infrastructuur dienen een maatschappelijke kosten-batenanalyse te ondergaan, waarbij ook benuttingsvarianten aan de orde moeten komen. De IBO-werkgroep heeft gezien in hoeverre de OEEI-systematiek voldoende is toegesneden op het ex ante evalueren van benuttingsmaatregelen. De conclusie luidt dat hier geen grote problemen worden geconstateerd, doch wel inzet van dit instrument vereist is. In de Wet Infrastructuurfonds kan worden opgenomen dat alle beschikkingsaanvragen moeten worden voorzien van een OEEI- of effectenberekening volgens eenzelfde systematiek, zodat benuttingsmaatregelen systematisch afgewogen kunnen worden tegen (kostbare) grote projecten. Zodoende wordt de onderlinge vergelijkbaarheid bevorderd. De bewerkelijkheid van OEEI-studies in relatie tot de omvang van benuttingsmaatregelen moet in het oog worden gehouden. Denkbaar is dat op netwerk niveau de OEEI-systematiek wordt gevolgd en dat vervolgens uitwerkingen op delen van het netwerk met eenvoudiger studies plaatsvinden. De ervaring met de HSL-Oost en die uit Benutten en Bouwen 2003-2015 bevestigen de waarde van deze werkwijze.

#### *Flexibiliteit*

Doordat de ruimte in het Infrastructuurfonds vrijwel geheel voor grote bouwprojecten is vastgelegd, ontbreekt de flexibiliteit die nodig is voor kleinere investeringen in benuttingsmaatregelen. Daarnaast hebben kostenstijgingen van deze projecten invloed op de prioritering en de allocatie van middelen tussen bestaande en nieuwe projecten. Megaprojecten verdringing zo kleine infrastructuurprojecten en staan een flexibele allocatie van middelen aan projecten met de beste kosten-batenverhouding in de weg.

Voor benuttingsmaatregelen is het van belang ook op korte termijn te kunnen reageren op veranderingen van de vervoersvraag, waarbij niet per definitie al lang van tevoren het type maatregelen bekend moet zijn. Dat betekent dat er voor een benuttingsprogramma "flexibel" geld beschikbaar moet kunnen zijn dat nog niet geheel concreet uitgewerkt is in projecten.

Tot op heden is een flexibele financieringsbron de 'leenfaciliteit' van de railinframanager. Deze financiering maakt onderdeel uit van de jaarlijkse beschikking aan Railinfrabeheer voor beheer en instandhouding (de zogeheten categorie-3 projecten). De leenfaciliteit kan slechts gebruikt worden voor kleinere projecten voor vervangings- en uitbreidingsinvesteringen van het bestaande spoor. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat maakt met de railinframanager op programmaniveau afspraken over de prioriteiten die worden gesteld binnen de leenfaciliteit en programma's voor onder meer fietsenstallingen en overwegen. De railinframanager heeft daarbinnen een zekere mate van flexibiliteit en rapporteert over de voortgang van de uitvoering. Het gebruik van de leenfaciliteit is overigens beperkt, en is per saldo een kostbare wijze van financiering vanwege de oplopende rentelasten. Deze faciliteit biedt daarom niet de gewenste flexibiliteit.

Geheel los van de leenfaciliteit is er eenmalig, als gevolg van incidentele baten bij NS, een fonds gevormd waaruit eveneens infrastructurele maatregelen kunnen worden gefinancierd (FENS). Ook dit fonds biedt slechts beperkte mogelijkheden voor financiering van benuttingsmaatregelen. De vraag is op welke structurele wijze geld beschikbaar gesteld kan worden ter financiering van programma's die nog niet tot op afzonderlijke benuttingsmaatregelen zijn uitgewerkt. Hiertoe bestaat de mogelijkheid geld structureel te oormerken om zo voldoende flexibiliteit voor benuttingsmaatregelen te verkrijgen. Deze markering kan in principe op twee manieren worden ingevuld:

- door het beschikbaar houden van vrije ruimte in het Infrastructuurfonds;
- door het in de concessie met de railinframanager opnemen van middelen ter financiering van benuttingsmaatregelen.

Het aanwijzen van een vrije ruimte voor benuttingsmaatregelen binnen het Infrastructuurfonds zal naar verwachting praktisch niet tot de gewenste beleidsvrijheid leiden daar deze vrije ruimte voor andere doeleinden zal worden ingezet en er bovendien volgens de begrotingsregels wel degelijk een onderliggend programma belegd moet zijn. De voorkeur van de IBO-werkgroep gaat uit naar het opnemen van middelen ter financiering van benuttingsmaatregelen in de concessie met de railinframanager, waar wel een indicatief programma van projecten is opgenomen, waaruit geput kan worden. Deze financieringswijze is het meest solide van aard wat betreft de daadwerkelijke beschikbaarheid van middelen alsmede de gewenste flexibiliteit voor de railinframanager.

### *Financiering*

De huidige scheiding tussen de financiering van infrastructuur en van exploitatie kan tot onbedoeld gevolg hebben dat zinvolle en effectieve maatregelen, waarbij de lusten en lasten niet gelijk zijn verdeeld, niet van de grond komen doordat partijen naar elkaar blijven kijken. De huidige toepassingswijze van financiering vormt dan een belemmering voor het tot stand brengen van een betere benutting van de systeemcapaciteit. Voorbeelden hiervan hebben bijvoorbeeld betrekking op materieelaanpassingen (remmen, treinbeveiliging) en andere exploitatievormen (homogeniseren, alterneren). Deze aanpassingen aan het materieel en exploitatievormen leiden tot betere benutting van de vervoerscapaciteit doch kunnen voor de vervoerder(s) leiden tot bovenmatige kostenstijging van de productiemiddelen alwaar geen proportionele inkomstenstijging tegenover staat. Deze voorbeelden tonen aan dat de systeemcapaciteit niet altijd optimaal wordt

benut. Optimalisatie op het gehele spoorstelsel (in plaats van op onderdelen) is onder meer te bereiken door daarop toegesneden financiering door de betrokken partijen. Dit vraagt allereerst om goede analyses van de meest effectieve maatregelen voor de sector in zijn geheel en vervolgens het aangeven wie bijdraagt aan de financiering daarvan ("wie doet wat" en "wie betaalt wat"). Als partijen het niet eens kunnen worden en daardoor een suboptimale uitkomst dreigt, kan de overheid overwegen door een financiële bijdrage ofwel door beschikbaarstelling alsnog een maatschappelijk optimale uitkomst te verzekeren.

Een zodanige financieringswijze uit de begroting van Verkeer en Waterstaat, ten einde de toepassing van benuttingsmaatregelen te bevorderen, moet het mogelijk maken dat niet uitsluitend investeringen van infrastructuuraanpassingen worden gefinancierd/gesubsidieerd, maar ook eenmalige investeringskosten van materieelaanpassingen (indien deze maatschappelijk kosteneffectiever zijn dan infrastructuuraanpassingen voor hetzelfde doel, zoals geluid- en technologische maatregelen). Uiteraard geldt hierbij dat deze financieringswijze enkel overwogen dient te worden indien deze aanpassingen niet geheel door de vervoerders gefinancierd kunnen worden.

Daarbij dient naar het oordeel van de IBO-werkgroep ter dekking van de hieruit volgende financieringsbehoefte prijsmaatregelen in de beschouwing te worden betrokken; dit is nog niet in voldoende mate in kaart gebracht. De IBO-werkgroep beveelt dan ook aan om de wijze waarop prijsmaatregelen concreet ter financiering van de investeringskosten kunnen worden ingezet nader te onderzoeken en uit te werken. De IBO-werkgroep heeft daarbij een voorkeur voor het werken met een resultaatgerichte financiering, om het mogelijk te maken dat de railinframanager en vervoerders snel en flexibel kunnen werken. Dit overigens binnen de kaders en doelen die door de Rijksoverheid zijn gesteld in de concessies.

Zoals in paragraaf 3.3.5 werd aangegeven, is het te overwegen om de financiële inspanning gericht op een betere benutting van de systeemcapaciteit binnen de begroting van Verkeer en Waterstaat explicieter aan te geven. De in de concessie met de railinframanager op te nemen grotere programma's, bestaande uit kleine infrastructuur- en andere benuttingsmaatregelen, dienen daartoe hun weerslag in de begroting te krijgen. Zo wordt ook de systeemverantwoordelijkheid van Verkeer en Waterstaat beter zichtbaar.

#### *Budgettaire clustering*

Grote bouwprojecten - ook bij de uitvoering - hebben een verdringend effect op benuttingsmaatregelen. Bij de HSL-Zuid en de Betuweroute speelt dit verdringingseffect. In de toekomst zou dit opnieuw kunnen gebeuren bij grote projecten als Rotterdam-België (ROBEL, voorheen bekend als Verbinding Rotterdam-Antwerpen), Rondje Randstad en een Zuiderzeelijn. Deze verdringing leidt tot een relatief geringe beschikbaarheid van middelen voor kleinere projecten zoals benutting. Het is daarom gewenst ook voor benuttingsmaatregelen een voorafgaande economische toetsing verplicht te stellen. Voor relatief kleine benuttingsmaatregelen, waarvoor de kosten van een afzonderlijke toetsing naar verhouding te hoog zouden zijn, is het gewenst deze in samenhang te agenderen en ze ook budgettair te clusteren in grotere programma's. Deze zijn wat betreft aard en procedure echter niet hetzelfde als projecten als de Zuiderzeelijn en HSL-

Zuid. De wijze van clustering is door de IBO-werkgroep niet nader uitgewerkt. Denkbaar is een indeling in:

- thematische programma's voor bijvoorbeeld geluidsmaatregelen, veiligheid, kleine infrastructuur en aanpassingen in materieel;
- inhoudelijke programma's gekoppeld aan delen van corridors, delen van het netwerk, knooppunten, emplacements (dit te bepalen aan de hand van de inhoudelijke knelpuntanalyses van Benutten en Bouwen 2003-2015) waarbij alle investeringen in infrastructuur, geluid, veiligheid gekoppeld worden. Ook een indeling in bij elkaar horende maatregelen her en der op het spoornet (bijvoorbeeld een brug in regio A en kleine infrastructuur in regio B) zouden geclusterd kunnen worden;
- een mix van thematische en inhoudelijke indeling is ook denkbaar, afhankelijk van de analyses van de knelpunten en daarvoor benodigde samenhangende maatregelen.

### 3.5.3 Conclusies en aanbevelingen

De financiële prikkels in de spoorsector werken slechts in zeer beperkte mate. Het bijna onvermijdelijke gevolg is dat middelen niet doelmatig worden aangewend, met andere woorden dat benutting niet op de maatschappelijk optimale uitkomst is gericht. Lusten en lasten van investeringen in infrastructuur en materieel liggen bij verschillende partijen. Hetzelfde geldt voor aanpassingen in het exploitatiemodel. Dit is op zichzelf niet erg, mits de juiste financiële prikkels aanwezig zijn.

De huidige exploitatiewijze van het spoor biedt weinig ruimte voor een betere benutting door middel van meer treinen. Een systeemwijziging - bijvoorbeeld het wijzigen van het huidige 3-treinenstelsel in een 2-treinenstelsel (homogeniseren) - leidt tot een aanzienlijke verhoging van de capaciteit op het net maar is voor de vervoerder minder aantrekkelijk ten opzichte van het (voor de vervoerder) 'gratis' bijbouwen van de infrastructuurcapaciteit. Benuttingsvarianten zullen daardoor al gauw niet door alle partijen worden gedragen. Onderzocht zou kunnen worden op welke wijze in de concessie voor de vervoerder zodanige prikkels kunnen worden gelegd dat het voor de vervoerder aantrekkelijk wordt om tot komen tot een 2-treinenstelsel. Bezien moet worden of door beprijzing een betere afweging tussen investeringen in infrastructuur en andere maatregelen, zoals investeringen in materieel of exploitatieve maatregelen, kan plaatsvinden. Een veel sterkere allocatieve functie van prijzen is gewenst. Dit betekent op termijn in de eerste plaats een forse verhoging, maar ook grotere variatie, van de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur. Deze verhoging en variatie zullen op hun beurt kunnen leiden tot een verhoging van en variatie in de tarieven die vervoerders hun afnemers (dat wil zeggen de reizigers en de verladers) in rekening brengen. De mate waarin de vervoerders hun prijzen zullen willen veranderen is uiteraard afhankelijk van de reactie van hun afnemers op een prijsverandering (de elasticiteit van de vraag naar de verschillende soorten door de spoorwegen aangeboden product).

Verder is de maatschappelijke kosten-batenafweging van benuttingsmaatregelen op dit moment nog onvoldoende in het beleidsproces geïmplementeerd. Dat komt deels omdat kleinere benuttingsmaatregelen niet automatisch deel uit maken van de systematiek die voor investeringen is ingericht. Het in het kader van regioconvenanten reserveren van middelen in het Infrastructuurfonds betreffende grote infrastructurele werken werkt belemmerend voor het prioriteren van middelen

naar de maatschappelijk meest doelmatige maatregelen. Daardoor wordt de ruimte binnen de beschikbare financiële middelen voor extra benuttingsmaatregelen op korte termijn verder beperkt.

In het licht van deze constateringën beveelt de IBO-werkgroep de volgende maatregelen aan:

- de maatschappelijke kosten sterker door te berekenen naar de gebruikers. Dit kan door:
  - een geleidelijke verhoging van de heffingen voor het gebruik van infrastructuurcapaciteit door vervoerders, zodat (a) ten minste de beheer- en instandhoudingskosten van de infrastructuur door gebruikers worden gedekt, en (b) de maatschappelijke externe kosten (geluid, emissies, veiligheid) in de prijzen worden verwerkt teneinde de vervoerders te stimuleren milieuvriendelijk materieel in te zetten (geluidarm, emissiearm) en een betere benutting van de omgevingscapaciteit te realiseren. De prijsvorming van spoor in vergelijking met andere vervoersmodaliteiten dient betrokken te worden in de uitwerking van beprijzing;
  - de railinframanager toe te staan om de gebruiksvergoeding verder te variabiliseren en schaarstekosten eveneens in rekening te brengen. Daarbij kunnen de opbrengsten ingezet worden voor het financieren van investeringen die knelpunten weg kunnen nemen, dit alles onder randvoorwaarde dat de Vervoerkamer van de NMa toeziet op eventueel misbruik van marktmacht;
  - het vergroten van de tariefvrijheid van de personenvervoerders zodat deze desgewenst de bovengenoemde gebruikskosten kunnen doorberekenen aan de reiziger;
- benuttingsmaatregelen beter zichtbaar te maken en als volwaardig alternatief te beoordelen. Dit kan door:
  - het uitwerken van een benuttingsvariant als alternatief bij alle MIT-projecten;
  - het ook aan een economische en effectentoets onderwerpen van benuttingsmaatregelen om deze, eventueel in clusters, een volwaardige plaats te geven in afwegingen in het kader van het MIT;
  - clustering van aan elkaar gerelateerde benuttingsmaatregelen tot programma's of samenhangende pakketten welke zichtbaar kunnen worden opgenomen in het MIT;
  - geef de scores voor maatschappelijke kosten-batenanalyses en effectstudies van MIT-projecten en voor benuttingsmaatregelen, volgens een OEEI-achtig stramien, verplicht expliciet aan in de begroting, met inbegrip van de vervoersomvang zodat duidelijk wordt welke maatregelen het meeste waar voor hun geld bieden (fact sheets per project met kerngegevens);
- de implementatie van benuttingsmaatregelen te vergemakkelijken. Dit kan door:
  - het beschikbaar stellen van middelen in het beheersbudget van de railinframanager om zodoende voldoende flexibiliteit voor benuttingsmaatregelen te verkrijgen;
  - het hiertoe inrichten van financiële regelingen en afspraken met de railinframanager op een wijze dat deze middelen, in overleg met de vervoerders, op een doelmatige en effectieve wijze worden aangewend ten



- behoefte van de vergroting van de systeemcapaciteit. Het is raadzaam om af te spreken voor welke type investeringen dit geldt;
- de financiering van benuttingsmaatregelen te verbeteren. Dit kan door:
    - het in eerste instantie optimaliseren van het gehele spoorstelsel in plaats van optimaliseren binnen deelbelangen van actoren en pas daarna zoeken naar een evenwichtige verdeling van de kosten tussen de verschillende partijen. Omdat volledige beprijzing zeker op korte termijn niet mogelijk is dient nader overleg tussen betrokken partijen in de spoorsector plaats te vinden om te bewerkstelligen dat juist die maatregelen worden genomen die per saldo voor het spoorstelsel het meest effectief en doelmatig zijn ook al zijn deze mogelijk in financiële zin nadelig voor een enkele partij. Mocht dit overleg niet tot het gewenste resultaat leiden, dan kan de overheid een systeem van (financiële) verrekeningen voorschrijven;
    - de allocatie van financiële middelen te verbeteren vanuit het oogpunt benuttingsmaatregelen te bevorderen door goede analyse van welke partij wat bijdraagt en vervolgens in de begroting van Verkeer en Waterstaat en het Infrastructuurfonds hiervoor middelen te oormerken. Beprijzing dient een nadrukkelijk onderdeel van de analyse deel uit te maken;
    - te bepalen welke vrijheden de railinframanager en de vervoerders hebben om middelen met een meetbaar effect, passend binnen de afgegeven concessies, gezamenlijk te besteden en de wijze waarop de overheid hierop kan sturen (en controleren).

Uiteraard moeten financiering en beprijzing voldoen aan en passen binnen de EU-richtlijnen. Het wachten op nadere EU-regelgeving voor geluid wat betreft het uitfasen en/of ombouwen van lawaaiig goederenmaterieel wordt door de IBO-werkgroep niet als een vruchtbare route gezien. Een aantal lidstaten (Frankrijk, België, Italië) neemt het spoor nog steeds in bescherming, waarbij milieuproblemen die het spoor veroorzaakt ontkend of gebagatelliseerd worden. Vooral afstemming met Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk is dan ook kansrijk vanwege de omvang van het vervoer alsmede de geluidsmaatregelen die daar zijn of worden gestart (circa 80% van de goederenwagens die in Nederland rondrijden komt uit die landen en uit Nederland). Het goederenvervoer vanuit en naar deze landen beslaat eveneens een groot deel van het totale goederenvervoer rond 2020 (bijna 45% van de 79 miljoen ton goederen betreft internationaal vervoer in de oost-westrichting dat de Nederlandse grens met Duitsland passeert). Deze initiatieven sluiten goed aan op het milieuconvenantsvoorstel van de spoorsector in Nederland.

Het opheffen van financiële belemmeringen voor betere benutting, namelijk verkeerde prijssignalen en verschotting die het publiek belang hindert in plaats van dient, kan een grote bijdrage bieden aan het 'vanzelf' ontstaan van een betere benutting van het spoor. Gezien de gevoeligheid van beleid in deze richting, is een grondige welvaartsanalyse van prijsbeleid gewenst om het maatschappelijk draagvlak te versterken.



## 4 Samenvattende conclusies en suggesties voor beleid

Een goede benutting van kostbare infrastructuur vormde een belangrijke bouwsteen van het verkeer- en vervoerbeleid van de afgelopen jaren. Hoewel het NVVP, dat expliciet inging op het belang van benutten, door de Tweede Kamer is verworpen, zal benuttingsbeleid ook in de toekomst onvermijdelijk hoog op de agenda blijven staan. Schaarse publieke middelen en beperkingen van de fysieke omgeving van het spoor (milieu, veiligheid) dwingen tot een optimale benutting van bestaande capaciteit (infrastructuur, omgevingscapaciteit) en productiemiddelen (materieel, personeel). Benuttingsbeleid is een onontkoombare strategie voor een beter spoorproduct voor meer reizigers en goederen tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten. Desondanks is van daadwerkelijke toepassing van benuttingsmaatregelen tot nu toe nog mondjesmaat sprake.

Optimale benutting komt niet altijd vanzelf tot stand. Daarom is er aandacht nodig voor de wijze waarop beleid bij kan dragen aan een betere benutting van het spoor. De werkzaamheden van de IBO-werkgroep zijn geconcentreerd op de "hoe-vraag" rond benutting: op welke wijze kan benuttingsbeleid beter tot wasdom komen. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar mogelijke belemmeringen van bestuurlijke, organisatorische en financiële/allocatieve aard die een effectief benuttingsbeleid in de weg staan. Deze vraag dient in samenhang met beprijzen en bouwen te worden gezien: voor benuttingsmaatregelen zijn in veel gevallen (kleinere of grotere) bouwprojecten nodig, maar ook financiële ruimte en prikkels om benutting de juiste plaats op de agenda te geven. De scope van het IBO is geweest de systeemcapaciteit van het spoor beter te benutten. Deze capaciteit omvat niet alleen de infrastructurele kant, maar ook de capaciteit van het vervoersconcept (dienstregeling) die op de infrastructuur mogelijk is, gezien de omgevingscapaciteit (milieu, veiligheid) en het materieel. Een goed gebruik van de milieugebruiksruimte is een belangrijk element in de systeemcapaciteit en betere benutting hiervan.

De meest kansrijke concrete maatregelen voor benutting (de "wat-vraag") zijn onderwerp van studie in de projectorganisatie Benutten en Bouwen 2003-2015, waarin de partijen in de spoorsector gezamenlijk een integraal investeringsprogramma voorbereiden. Benutten en Bouwen 2003-2015 komt tot de bevinding dat de ruimte voor betere benutting zeer beperkt is als niet eerst de betrouwbaarheid van het spoorstelsel aanzienlijk verbetert. De IBO-werkgroep heeft zich gedurende zijn werkzaamheden geregeld op de hoogte laten houden van de voortgang en inhoudelijke conclusies van het project Benutten en Bouwen.

Overigens heeft de werkgroep zich niet gebogen over de vraag in hoeverre extra middelen in de komende jaren nodig zijn voor feitelijke maatregelen voor benutten (en betrouwbaarheid), en wie daaraan in welke mate zal bijdragen. Dit is geen deel van de opdracht.

### **Conclusies**

De IBO-werkgroep komt tot een aantal conclusies waaruit een aantal suggesties voor beleid volgt. De conclusies worden hieronder samengevat, vervolgens worden de belangrijkste beleidsuggesties gepresenteerd.

Een algemene conclusie is dat ondanks het grote publiek belang dat toegekend wordt aan het spoorstelsel, een scherpe definitie ontbreekt van wat precies onder publiek belang van het spoorstelsel wordt verstaan. De definitie hiervan valt buiten de feitelijke IBO-opdracht, doch is wel van belang om de juiste afwegingen te maken en maatregelen af te kunnen spreken, om zo te komen tot optimalisatie van maatregelen in het gehele spoorstelsel ten dienste van het publiek belang.

De tweede conclusie is dat de positie van benutting en de zichtbaarheid daarvan onvoldoende is. Benuttingsmaatregelen, zowel in de infrastructuur, inpassing in de omgeving (aanpak van problemen op het gebied van geluidsoverlast en veiligheid), als de exploitatie van het spoor, staan op de agenda van de diverse partijen. In een aantal gevallen worden benuttingsmaatregelen daadwerkelijk geïmplementeerd. In veel gevallen is benuttingsbeleid echter niet of te laat geagendeerd, waardoor er bij belangrijke investeringsbeslissingen sprake is van een gepasseerd station.

Benutting is in de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat onvoldoende zichtbaar. De wijze van presentatie in de begroting en de verbrokkelde financiering (Infrastructuurfonds, begrotingshoofdstuk XII, Railinfrabeheer, vervoerders), zijn daar mede debet aan. Daardoor heeft benutting een onvoldoende sterke positie in de prioritering die aan het begroten voorafgaat. Grotere infrastructuurprojecten hebben de neiging effectievere bescheidener maatregelen weg te drukken. Dit wegdrücken blijkt zowel financieel, als bestuurlijk van aard te zijn. Zo hebben MIT-verkenningen de neiging snel in te gaan op infrastructurele oplossingen, in plaats van een overzicht te geven van alternatieve mogelijkheden en een gedegen afweging te geven van kosten en baten van alternatieve oplossingen voor een feitelijk of gepercipieerd vervoers- of bereikbaarheidsprobleem.

De derde conclusie is dat het afwegingskader en -mechanisme en de wijze waarop benutting hierbij meespeelt onvoldoende functioneert. Benuttingsvarianten worden niet consequent tegen grote investeringen afgewogen, ondanks duidelijke spelregels van het MIT en de aankondiging in het (afgestemde) NVVP dat dit dient te gebeuren. Het gevolg is dat benuttingsmaatregelen ten onrechte niet voldoende worden meegenomen. Zelfs waar benuttingsbeleid expliciet een rol speelt in afwegingen blijft er een neiging ten gunste van grote investeringen bestaan. Het imago van benutting (niet 'sexy', zogenaamd niet 'toekomstvast') lijkt hier mede een rol te spelen.

Een vierde conclusie is dat bestaande regelgeving meer ruimte biedt voor effectief benuttingsbeleid dan momenteel 'benut' wordt. Wel zijn er zorgpunten

geconstateerd over de doorlooptijd van procedures voor kleinere projecten. Een nadere inventarisatie van de mogelijkheden van bestaande regelgeving om de doorlooptijd te verbeteren kan dit zorgpunt wellicht wegnemen of suggesties voor nadere regelgeving leveren.

De werkgroep constateert ten vijfde dat in de afgelopen jaren partijen in de spoorsector niet altijd voldoende samenwerkten en te vaak keken naar eigen doelen en optimalisatie van eigen maatregelen. De financiële prikkels voor verschillende partijen staan in veel gevallen niet ten dienste van optimale benutting. Tevens constateert de werkgroep dat de onlangs door de Tweede Kamer aangenomen Spoorwegwet en Concessiewet kaders stellen waar effectieve prikkels tot onderlinge samenwerking een plaats in hebben. Voor succesvol benuttingsbeleid is een gezamenlijke inzet en afweging essentieel, waarbij verschillende partijen hetzelfde publieke belang nastreven. Dit geldt de voorbereiding, invoering en financiering van maatregelen. De feitelijke omgang met de nieuwe wetgeving moet bewijzen of deze gezamenlijke inzet voldoende geborgd is. Ondertussen brengt de complexiteit van het spoor, mede in het licht van de reeds sterke druk op de capaciteit en de complexe regelgeving, risico's omtrent de afstemming van het gedrag van individuele actoren met zich mee. Aandachtspunt is voor de IBO-werkgroep daarom dat wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- open kanalen tussen betrokken partijen (verbetert de laatste tijd aanzienlijk);
- integrale analyses en financieringsberekeningen;
- behoud van verantwoordelijkheden (anders worden keuzes onvoldoende transparant voor besluitvorming); en
- afspraken hoe om te gaan met belangenconflicten die invoering van maatregelen, die op zich effectief zijn, toch belemmeren.

De projectgroep Benutten en Bouwen 2003-2015 kan als een voorbeeld gezien worden van een gezamenlijke inzet waarbij integrale maatschappelijke kosten-batenanalyses worden gemaakt. Hiermee wordt recht gedaan aan het feit dat meer partijen een deel van de oplossing hebben en er niet één partij is die de centrale regie heeft.

De zesde conclusie is dat betere benutting niet los is te zien van prijsbeleid in het spoorstelsel. Prijsbeleid is een integraal onderdeel van de afwegingen rond benutting, zowel voor regulering van de vraag naar vervoer door de klant, de vraag naar vervoerscapaciteit door vervoerders, als de financiering van maatregelen.

Deze conclusies geeft de IBO-werkgroep Benuttingsmaatregelen Spoor aanleiding tot het opstellen van een aantal suggesties voor een effectiever benuttingsbeleid. De belangrijkste worden hier benoemd.

### **Suggesties voor beleid**

Om een grootschalige invoering van benutting mogelijk te maken, is er een aantal belemmeringen weg te nemen op het gebied van bestuurlijke verhoudingen, organisatie en financiering. In het rapport is een aantal suggesties gedaan voor een effectiever benuttingsbeleid. Deze suggesties hangen veelal met elkaar samen. Onderstaand overzicht presenteert de belangrijkste suggesties in een samenhangend kader.

Een eerste suggestie die logisch aansluit op de algemene bovengenoemde conclusie is scherper te definiëren en te communiceren wat wordt verstaan onder het publieke belang van het spoorstelsel. Om afzonderlijke partijen aan te zetten tot een optimale benutting, dient een gedeelde notie te bestaan van het publieke doel (de 'richting' waarvoor ruimte, resultaat en rekenschap moet zijn). Thans is onvoldoende uitgewerkt welk publiek doel in vervoer van personen en goederen gediend wordt om goed te kunnen beoordelen welke maatregelen het beste bijdragen aan de doelstellingen van het spoorvervoer. Er zijn verschillende aanzetten gedaan, bijvoorbeeld in het Overgangscontract II, doch deze zijn nog te weinig uitgewerkt. Benutting staat of valt bij voldoende vrijheid in de concessies van zowel de railinframanager alsmede die van de vervoerder om deze in staat te stellen maatregelen goed en snel in te kunnen voeren met op de uitvoeringssituatie of klant gericht maatwerk. De rijksoverheid zou enkel daar beperkende voorwaarden moeten stellen waar het publiek belang in geding is. Het definiëren van de publieke functie mag dan ook niet leiden tot een te strak keurslijf voor vervoerders en de railinframanager. Er dient ruimte te zijn voor creatieve invulling, zolang duidelijk is welk gemeenschappelijk resultaat nagestreefd wordt en zolang de verantwoording op orde is.

Een suggestie die aanhaakt bij de tweede bovenstaande conclusie, is een duidelijker gezicht te geven aan benuttingsmaatregelen in de begroting van Verkeer en Waterstaat, zodat benuttingsbeleid goed kan worden afgewogen met grotere investeringen. Daarbij passen de volgende maatregelen:

- het clusteren van inhoudelijk bij elkaar horende benuttingsmaatregelen;
- het expliciet maken in begroting van de clusters.

Omdat het MIT en het Infrastructuurfonds in de praktijk de investeringsruimte in een tamelijk verre toekomst vastleggen, is meer flexibiliteit gewenst voor speelruimte ten gunste van kleinere benuttingsmaatregelen die op korte termijn effect kunnen sorteren. Een mogelijkheid daarvoor is enige ruimte te creëren in het beheersbudget voor de railinframanager, om die in afstemming met de vervoerders aan te wenden voor kleine maatregelen. Nog nader uit te werken afspraken over waarvoor en binnen welke grenzen deze ruimte aangewend kan worden zijn daarbij essentieel. Daarbij hoort een transparante verantwoording (gezien ook het publiek belang en de verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat).

Een derde suggestie is het verbeteren van het afwegingskader van benuttingsmaatregelen ten opzichte van grote investeringsprojecten. Hiervoor dient een vereenvoudigde systematiek van maatschappelijke kosten-batenanalyse die aansluit bij de OEEI-methodiek te worden uitgewerkt. Deze systematiek moet een integrale beoordeling (infrastructuur, exploitatiekosten, onderhoud, milieu, etc.), inclusief de effecten van snellere realisatie, mogelijk maken. Daarmee kunnen clusters benuttingsmaatregelen onderling en met andere projecten vergeleken worden. Een consequente toepassing in alle verkenningen en planstudies zou verplicht moeten zijn. In het Infrastructuurfonds en op de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat dient helder gemaakt te worden welke maatschappelijke kosten en baten aan de orde zijn per maatregel/cluster/project, zodat de prioritering transparanter wordt.

De financiering van benuttingsmaatregelen vanuit de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan zowel vanuit het Infrastructuurfonds (voor infrastructurele maatregelen) als begrotingshoofdstuk XII plaatsvinden (voor niet-infrastructurele maatregelen). Deze beide financieringsmogelijkheden dienen in samenhang te worden gezien. Ook de neerslag van kosten en baten van maatregelen dient in samenhang te worden gezien. Indien de baten van benuttingsmaatregelen aan een andere partij toevallen dan de kosten, dient er in specifieke gevallen de mogelijkheid te bestaan om de drager van de kosten te compenseren. Opties hiervoor zijn compensatie door het Rijk via begrotingshoofdstuk XII, gebruik van de genoemde ruimte in het budget van de railinframanager, of vrijheid in tariefmaatregelen.

Een vierde suggestie betreft het toepassen van regelgeving die een snellere doorlooptijd van benuttingsmaatregelen mogelijk maakt. Enerzijds wordt voorgesteld om voor grote clusters van benuttingsmaatregelen aansluiting te zoeken bij het wetsvoorstel voor een rijksprojectenprocedure, opdat de implementatiefase kan worden bekort. Anderzijds zou in de Wet Infrastructuurfonds kunnen worden opgenomen dat een beschikkingsbesluit van de minister van Verkeer en Waterstaat (in overleg met de minister van VROM) een doorwerking krijgt in de regionale bestemmingsplannen.

Een vijfde suggestie is meer ruimte te geven voor prijsbeleid, waarbij beheers- en instandhoudingskosten in de gebruikvergoeding opgenomen worden, en de vervoerders meer vrijheden krijgen voor yieldmanagement en prijsbeleid richting eindgebruikers van spoordiensten. Een gelijke behandeling tussen diverse vervoerssectoren is daarbij van belang, waarbij de spoorsector wat betreft betaling van de kosten van externe effecten tot op heden relatief achter blijft. De gebruiksvergoeding en de systematiek hiervan kunnen meer dan nu het geval is rekening houden met parameters die benutting bevorderen. Middelen uit de gebruiksvergoeding kunnen aangewend worden voor de financiering van nieuwe investeringen inclusief benuttingsmaatregelen.

Een zesde suggestie is in de periodieke evaluatie van de Spoorwegwet en Concessiewet expliciet aandacht te geven aan de mate waarin concessiehouders in staat zijn optimaal bij te dragen aan benuttingsbeleid.

Om de omgevingscapaciteit beter te benutten is het tot slot gewenst lawaaiig materieel te weren (faseer lawaaiige goederenwagons uit) en geluidsarm materieel op bepaalde routes en tijdstippen te stimuleren. EU-regelgeving is weliswaar de basis, doch versnelde uitvoering van het enerzijds weren en anderzijds stimuleren kan bijdragen aan betere benutting van de systeemcapaciteit. Een suggestie is een coalitie te vormen met Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk voor de aanpak van lawaaiig goederenmaterieel. Tevens dienen milieueisen duidelijk vastgelegd te worden in de concessies, zodat vervoerders hierop kunnen anticiperen.

#### **Tot slot**

De IBO-werkgroep meent dat betere benutting een urgente opgave is. In veel gevallen zijn betrokken partijen doordrongen van de urgentie en wordt er gewerkt aan een palet van benuttingsmaatregelen. Tegelijkertijd is er nog steeds een sterke drang zichtbaar om grote infrastructurele oplossingen te bieden voor problemen die in veel gevallen op andere wijze beter te beantwoorden zijn. Met de

suggesties uit dit onderzoek kan naar het oordeel van de IBO-werkgroep benuttingsbeleid een sterkere positie verwerven. Sneller, en minder ten koste van schaarse publieke middelen.

-0-