

Aanbevelingen voor verbetering van besturing

ov-markt en spoorgoederenvervoer

8 juni 2017

Aanleiding en doel verkenning

De discussie over de inrichting en besturing van de ov-markt en spoorgoederenvervoer (zijnde: spoor-, stads- en streekvervoer) steekt regelmatig de kop op, met diverse aanleidingen. Voorbeelden zijn de Fyra-enquete, de discussie over kerntaken van de NS, de verhouding tussen overheden, vervoerders en infrabeheerders, de samenhang tussen regionaal railgebonden ov en een nationaal ticketingsysteem. Deze discussie vindt veelal plaats vanuit meningen, standpunten, overtuigingen en oplossingen, en minder vanuit objectieve feiten en beschouwing.

Vanuit de behoefte om deze discussie te voeden met objectievere inbreng hebben Railforum en APPM een vijftal experts samengebracht in een werkgroep. Deze werkgroep heeft een verkenning van de huidige inrichting en besturing van de ov-markt en spoorgoederenvervoer uitgevoerd en in het verlengde hiervan aanbevelingen geformuleerd.

'Besturing' is hierbij gedefinieerd als 'de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over rollen (niet: organisaties), de invulling van en de afstemming tussen deze rollen, inclusief de bijbehorende prikkels'.

Deze aanbevelingen richten zich op de realisatie van een kwaliteitsslag binnen het ov door verbeteringen in de besturing hiervan. Hierbij heeft de werkgroep geredeneerd vanuit het volgende vertrekpunt: de ov-markt en spoorgoederenvervoer leveren een relevante bijdrage aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Nederland. Het besturingssysteem ondersteunt deze ambitie en is daarmee een middel met als doel om een kwalitatief hoogstaande ov-markt en spoorgoederenvervoer te realiseren. Hierbij is de huidige besturing en marktordening van de ov-markt en spoorgoederenvervoer het vertrekpunt, en de inhoudelijke opgaven van de ov-markt en spoorgoederenvervoer vormen de leidraad voor mogelijke koester- en verbeterpunten.

De werkgroep stelt hierbij de volgende vraag centraal: **hoe draagt de besturing van de ov-markt en spoorgoederenvervoer bij aan het leveren van kwaliteit aan de gebruikers, nu en met oog op de toekomst?**

Parallel aan dit traject heeft de Commissie-Van den Berg/Van der Vlist gewerkt aan een advies voor mogelijke vormen van marktordening van het Nederlandse spoorstelsel op de lange termijn. Streven is om met deze verkenning een aanvulling te bieden op de uitkomsten van deze Commissie.

Werkwijze

De werkgroep bestaat uit de experts Wijnand Veeneman, Piet Geurts, Jeroen Groenendijk, Bas Bakker en Menno Olman, ondersteund door Corina de Jongh vanuit Railforum en Floris de Groot en Viola Salemans vanuit APPM. Alle experts hebben nadrukkelijk primair bijgedragen vanuit hun ervaring en expertise, en niet vanuit een mogelijk belang of standpunt dat zij als professional vanuit hun organisatie vertegenwoordigen. Gedurende het afgelopen half jaar is de werkgroep zevenmaal bijeen gekomen. In dit traject heeft de werkgroep de te koesteren en verbeteren punten in de huidige besturing van de ov-markt en spoorgoederenvervoer verkend. Ook heeft de werkgroep de inhoudelijke opgaven benoemd voor het

ov richting de toekomst, voortbouwend op de Moreelse tafel en Toekomstbeeld ov. Vanuit deze twee invalshoeken (de huidige plus- en minpunten én de toekomstige opgave) heeft de werkgroep aanbevelingen geformuleerd voor de besturing met als doel om de gewenste kwaliteitsslag te realiseren die nodig lijkt. In een klankbordsessie zijn leden van Railforum gevraagd te reflecteren op de effecten van verschillende ingrepen in de besturing van de ov-markt en spoorgoederenvervoer. Voor goederenvervoer zijn gesprekken gevoerd met René van der Plas en Steven Lak. Tot slot is tijdens Railtech Europe 2017 een workshop georganiseerd om de opgaven te bespreken. Deze notitie brengt de opbrengsten van dit traject samen en presenteert de aanbevelingen.

Welke ontwikkelingen en opgaven zien we in het landschap van de ov-markt en spoorgoederenvervoer in Nederland?

De prestaties van het Nederlandse spoorstelsel zijn behoorlijk goed, zeker vanuit internationaal perspectief. Onder meer door de Moreelse Tafel en Toekomstbeeld ov staat de (stedelijke) bereikbaarheid en mobiliteit weer op de politieke agenda. De daarbij geformuleerde opgaven worden breed gedragen door de sector. Zo bestaat het nadrukkelijke besef dat personenvervoer steeds meer moet worden gezien als één mobiliteitsdienst, in plaats van verschillende opzichzelfstaande modaliteiten. De klantwaardering van het ov scoort ook goed, maar staat onder druk door een toenemende vraag. Vooral in stedelijke regio's en tussen economische kerngebieden groeit de vraag naar kwalitatief hoogstaande mobiliteitsoplossingen. In de afstemming op het spoor tussen personenvervoer en goederen wordt deze toenemende druk ook ervaren.

In het verlengde van deze bevindingen ziet de werkgroep de volgende hoofdopgaven voor de ov-markt en spoorgoederenvervoer en de besturing daarvan om een kwaliteitsverbetering te realiseren richting 2040:

A. Tegengaan van (de negatieve effecten van) fragmentatie:

1. De deur-tot-deur klantreis over grenzen van modaliteiten, concessies en vervoerders heen verbeteren.
2. De capaciteitsverdeling tussen personen- en goederenvervoer verbeteren, zowel op korte als lange termijn.

B. Versterken innovatiekracht en slagkracht bij doorvoeren innovatieve oplossingen:

1. Groeiende vraag in personen- en goederenvervoer over spoor (juist ook op korte termijn) invullen, bijvoorbeeld via ERTMS of Mobility as a Service (MaaS).
2. Sneller (kortere reistijd) verbinden van de economische kerngebieden.
3. Blijvende kwaliteitsverbetering van personenvervoer met het ov.

Hoe draagt het huidige besturingssysteem bij aan de kwaliteit van de ov-markt en spoorgoederenvervoer?

Bekeken over de afgelopen 20 jaar ziet de werkgroep de volgende besturingselementen van de ov-markt en spoorgoederenvervoer als het behouden waard:

- De vervoersconcessies zetten in toenemende mate in op **outputsturing**, wat leidt tot verbetering van reiskwaliteit.
- De huidige besturing met **meer focus op klantwensen en periodieke vernieuwing van de concessies** resulteert in lerend vermogen bij concessieverlener en vervoerder. Dit zorgt voor scherpte in concessievoorwaarden en verzelfstandiging van vervoerders. Periodieke aanbesteding maakt het verder mogelijk om door overheid geïnitieerde verbeteringen/innovaties sneller te implementeren.
- **Gedecentraliseerde concessieverlening** stimuleert grotere verantwoordelijkheid bij regionale vervoerders en vervoersautoriteiten, en vergroot de mogelijkheid tot differentiatie op regionaal niveau. Dit vraagt wel om afstemming over concessiegrenzen heen.
- De **bereidheid tot samenwerking** in de sector neemt weer toe. Deze bereidheid is een cultureel kenmerk in Nederland, die wordt ondersteund door de huidige besturing van de ov-markt en spoorgoederenvervoer.

Welke elementen in de huidige besturing zijn voor verbetering vatbaar?

De werkgroep komt tot de volgende onderdelen of effecten die voor verbetering vatbaar zijn:

- De huidige besturing kenmerkt zich door **fragmentatie en versnippering** met sub-optimalisatie tot gevolg. Enerzijds zorgt dit in het hier en nu voor een groot negatief effect op de integrale deur-tot-deur reis van de klant. Anderzijds heeft dit tot gevolg dat er onvoldoende integrale benadering bij sectorbrede uitdagingen, inclusief investeringsafwegingen. Dit schept een klimaat waarbij optimalisatie binnen de subsystemen plaatsvindt, en voldoende prikkels ontbreken voor optimalisatie vanuit het bredere reizigersperspectief. Er is behoefte aan bredere bereikbaarheidsconcessies.
- De sector ervaart een **gebrek aan innovatiekracht en executiekracht van innovatieve oplossingen**. Hieronder verstaat de werkgroep enerzijds innovaties gericht op het verbeteren van de bereikbaarheid in grote steden, flexibele vraaggerichte mobiliteitsoplossingen en kostenreductie door innovaties in infrastructuur, materieel en exploitatie. Maar ook het ontbreken van regie op systemsprongen, moeizame beslissingen en trajecten rondom grote investeringen en innovaties (zoals 3KV, ERTMS, Hyperloop, Duurzaam spoor, MaaS).
- **Eigenaarschap** op sectorbrede uitdagingen ontbreekt. Voor vraagstukken rondom het doorvoeren van innovatie of het verbeteren van dienstencoördinatie bestaat geen natuurlijke eigenaar. De gepercipieerde belangen zijn verdeeld en de verantwoordelijkheid is niet duidelijk genoeg belegd. Hiermee zijn er onvoldoende mechanismen om tactische vraagstukken met de nodige snelheid en slagkracht op te pakken.
- De **rolverdeling tussen marktpartijen en overheden, en overheden onderling, is diffuus** en niet consistent. Zo zijn vervoerders op het spoor als 'marktpartij' toch onderhevig aan politieke detailbemoeienis met de bedrijfsvoering. De kennis en ervaring bij de overheid is echter niet toereikend om deze taak van invloed uit te oefenen op bedrijfsvoering goed in te vullen.

De opmaat naar aanbevelingen: twee overwegingen

Voruitlopend op de aanbevelingen voor de besturing stelt de werkgroep een algemene overweging centraal: elke besturingsinrichting heeft voor- én nadelen. Het is van groot belang om aanpassingen in de besturing vanuit een breed perspectief door te voeren. De effecten van aanpassingen moeten in samenhang met het gehele systeem afgewogen worden: op alle sturingsniveaus (strategisch, tactisch en operationeel) en voor alle samenhangende functies.

Tweede overweging die de werkgroep meegeeft is de volgordelijkheid van verbeteringen in de besturing van de ov-markt en spoorgoederenvervoer. De werkgroep onderscheidt¹ drie niveaus, die achtereenvolgens ingezet worden:

- **Transparantie:** verduidelijken en expliciteren van heldere verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de spelers binnen het systeem en 'acceptatie' van de rol (inclusief de afbakening daarvan).
- **Rolinvulling:** beter en / of sterker invullen van de mogelijkheden die een rolhouder geboden zijn binnen de toebedeelde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ('leiderschap pakken')
- **Rolverdeling / Structuuraanpassingen:** aanpassen van de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dat kan door deze te herverdelen over bestaande partijen, of door de introductie van een nieuwe speler (voorbeeld: een landelijke vervoersautoriteit op tactisch niveau: Transport for the Netherlands).

Op het verbeteren van transparantie en rolinvulling kan direct actie worden ondernomen in de dagelijkse praktijk. Bovendien kan dit op relatief korte termijn effect sorteren (grotendeels binnen een jaar). Structuuringrepen vergen vaak jaren om tot het gewenste effect te komen. Dit zijn bijvoorbeeld aanpassingen in contracten, concessies, en het beleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in rollen.

¹ Hierbij is de werkgroep nadrukkelijk geïnspireerd door het model van institutionele analyse van Williamson

Aanbevelingen

- A. De vraagstukken die voortvloeien uit **fragmentatie en versnippering** van het huidige besturingssysteem vinden hun oorsprong op het strategische en tactische sturingsniveau. Hierbij komt de werkgroep tot de volgende aanbevelingen:
1. Het optimaliseren van de deur-tot-deurreis krijgt invulling op tactisch niveau. Het betreft het verbeteren van afstemming tussen modaliteiten, gebieden en dienstregelingen, en het verbeteren van onder meer informatievoorziening, ticketing en tarifiering. Via de volgende wegen ziet de werkgroep mogelijkheid tot kwaliteitsverbetering via besturing:
 - **Transparantie:** Nadrukkelijker expliciteren dat de verantwoordelijkheid van onderlinge afstemming tussen concessies bij ofwel concessieverleners, ofwel vervoerders ligt. Hierbij kunnen ingebouwde prikkels een nadrukkelijke bijdrage leveren. Partijen waarbij dit vraagstuk speelt kunnen een proces organiseren waarin zij met elkaar de onduidelijkheden over rollen inhoudelijk uitdiepen en gezamenlijk praktische oplossingen bereiken.
 - **Rolinvulling:** Leren van de ov- en Spoortafels, waar succesvol overleg plaatsvindt tussen verschillende vervoerders, overheden en infrabeheerders, over concessiegebieden heen. Dit kan bijdragen aan het verhelderen van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en het verbeteren van de rolinvulling van alle betrokken organisaties. Daarnaast kan, door de bestaande concessiesystematiek beter te benutten, op langere termijn meer gestuurd worden op onderlinge afstemming tussen vervoerders en infrabeheerders. De provincies kunnen nu al integrale ov-concessies (regionaal spoor, bus etc.) aanbesteden. In de praktijk wordt van die mogelijkheid echter nog nauwelijks gebruik gemaakt. Een andere optie is het gelijktrekken van de bijstelmomenten van aangrenzende concessies om afstemming tussen concessiehouders op tactisch niveau te verbeteren.
 - **Rolverdeling:** De afstemming tussen modaliteiten kan worden verbeterd via de integratie van verantwoordelijkheden binnen één integrale 'mobiliteitsconcessie'. Om concessies op interprovinciaal of landelijk niveau te integreren vraagt om een structuringreep. Dit soort afstemming komt met name voor in 'Randstad Plus': de Randstad en economische zwaartepunten hierbuiten. Een andere mogelijkheid om deze afstemming binnen het huidige bestel te stimuleren is het inbouwen van sterkere en explicietere prikkels de wet- en regelgeving.
 2. Bij de capaciteitsverdeling tussen ov en goederen op het spoor ontstaat spanning door de beperkte capaciteit van de infrastructuur. Echter, deze opgave draait niet alleen om het creëren van meer capaciteit, maar ook om het verhogen van de kwaliteit van de capaciteitstoedeling (op welk moment van de dag mag wie van het spoor gebruik maken). De aanbevelingen op besturing zijn:
 - **Rolinvulling:** Op tactisch niveau zou een betere organisatie van de belangenbehartiging van de goederenvervoerders bijdragen aan een sterkere positie om capaciteitstoedeling te beïnvloeden. De werkgroep is zich ervan bewust dat de scope van de goederensector Nederland overstijgt en sterk internationaal georiënteerd is, wat deze aanbeveling mogelijk bemoeilijkt.
 - **Rolverdeling:** De vraag rond gerichte langetermijninvesteringen in infrastructuur voor goederenvervoer en reizigersvervoer over spoor speelt op strategisch niveau. Meer integratie op strategisch niveau kan deze opgave ten goede komen, bijvoorbeeld via meer systeemintegratie van zowel de belangen van personenvervoer als van goederenvervoer. Zo kan een afweging worden gemaakt vanuit het gedeeld belang van personen- en goederenvervoer voor Nederland.

B. Het versterken van de **innovatiekracht** van de ov-markt en spoorgoederenvervoer **en slagkracht bij doorvoeren innovatieve oplossingen** komt tot uiting in drie deelopgaven:

1. Het beantwoorden van de groeiende vraag naar personen- en goederenvervoer vraagt om het beter benutten van bestaande capaciteit. Dit soort afstemming komt het meest voor in Randstad Plus. De aanbevelingen:

- **Transparantie:** Duidelijk maken welke partij primair aan zet is voor de versterking van de capaciteitsverdeling op het spoor.
- **Rolinvulling:** Voor deze opgave is behoefte aan integrale planontwikkeling voor slimmere optimalisatie, over concessiegebieden en vervoerders heen. Deze afstemming vindt plaats op tactisch niveau. Om de sturende rol op integrale planontwikkeling goed in te vullen is noodzakelijk dat kennis uit de praktijk op tactisch en operationeel niveau wordt ingebracht op het strategisch niveau.
- **Rolverdeling:** Een structuur die samenwerking op tactisch niveau stimuleert over geografische landsdelen (vooral in de Randstad Plus) heen draagt bij aan deze opgave. Meer integratie op tactisch niveau over concessiegebieden heen, aangestuurd door bijvoorbeeld een centrale vervoersautoriteit op tactisch niveau, kan hieraan bijdragen.

2. Het sneller verbinden van economische kerngebieden heeft hoofdzakelijk afstemming op strategisch niveau over verschillende landsdelen heen. Kwaliteitsverbetering kan behaald worden via:

- **Transparantie:** Duidelijkheid verschaffen wie hiervoor de primair verantwoordelijke actor is. Deze opgave vraagt om afstemming over landsdelen heen, dus de regierol ligt op nationaal niveau. Door de decentralisatie is deze taak tussen de wal en het schip gevallen.
- **Rolinvulling:** Helder prioriteren op strategisch niveau tussen economische kerngebieden, gecombineerd met een financierende rol richting economische kerngebieden vanuit een integrale visie. Zo wordt de afstemming én (financiële) slagkracht om innovaties als ERTMS of MaaS door te voeren geborgd. Op strategisch niveau dient één gedeelde ambitie te worden ontwikkeld m.b.t. de mobiliteit in en tussen de economische kerngebieden, om op tactisch niveau de opgave eenduidig te beleggen.
- **Structuuringreep in besturing:** Een structuur die samenwerking op strategisch én tactisch niveau stimuleert over geografische landsdelen heen (vooral in de Randstad Plus) draagt bij aan deze opgave. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan integratie van strategische én tactische taken bij één systeemintegrator.

3. Blijvende kwaliteitsverbetering van personenvervoer met het ov:

- **Transparantie:** Het duidelijk beleggen van taken en verantwoordelijkheden m.b.t. kwaliteitsverbetering in het ov. Verduidelijken dat de bedrijfsvoering niet binnen het domein van politiek en overheid ligt. Vervolgens moeten deze actoren dat accepteren en zich er in de praktijk aan houden.
- **Rolinvulling:** Kwaliteit wordt voor een belangrijk deel gemaakt in de uitvoering. Het directe gedrag van mensen op operationeel niveau, en daarmee hun kennis, ervaring en vakmanschap, is bepalend. De ervaring die wordt opgedaan in de dagelijkse uitvoering dient te worden teruggekoppeld naar tactisch en strategisch niveau om kwaliteitsverbetering op grote schaal door te voeren.
- **Structuuringreep in besturing:** Via prikkels ingebouwd in het besturingssysteem kan deze feedbackloop tussen operationeel en tactisch niveau gestimuleerd worden. Dit kan nu al door hierover specifieke (output)afspraken te maken in de concessies. Hier kan dus meer gebruik van worden gemaakt.

Tot slot

Gegeven het feit dat het Nederlandse ov-systeem goed scoort in internationale benchmarks, constateert de werkgroep dat het verstandig is om waakzaam te zijn met het wijzigen van het huidige besturingssysteem. Echter, er valt voor zowel de inhoudelijke opgaven als voor de te koesteren en verbeteren punten in de huidige besturing veel te winnen door het bestaande systeem beter te benutten.

Dit kan door bewuster invulling te geven aan bestaande rollen, en niet in eerste instantie door structuuraanpassingen. Kernwoorden zijn transparantie (over intenties, belangen, doelen, informatie), acceptatie van de eigen rol en rolvastheid bij de uitvoering. De actoren die hier in de praktijk invulling aangeven laten het leiderschap zien dat de ov-markt en spoorgoederenvervoer de komende jaren nodig heeft. Door deze punten in de dagelijkse praktijk te versterken kan direct winst worden behaald.

De eerste stap hierin is het ontwikkelen van bewustwording, op alle sturingsniveaus, van de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen partijen en de explicitering hiervan. Daarnaast gaat het om bewustwording over de vraag, welke kennis en kunde nodig is om de eigen verantwoordelijkheid te nemen en de eigen taken goed in te vullen in verhouding tot en in samenspel met andere spelers in de sector.

Railforum kan hiervoor het kennisplatform en ontmoetingsplaats zijn.