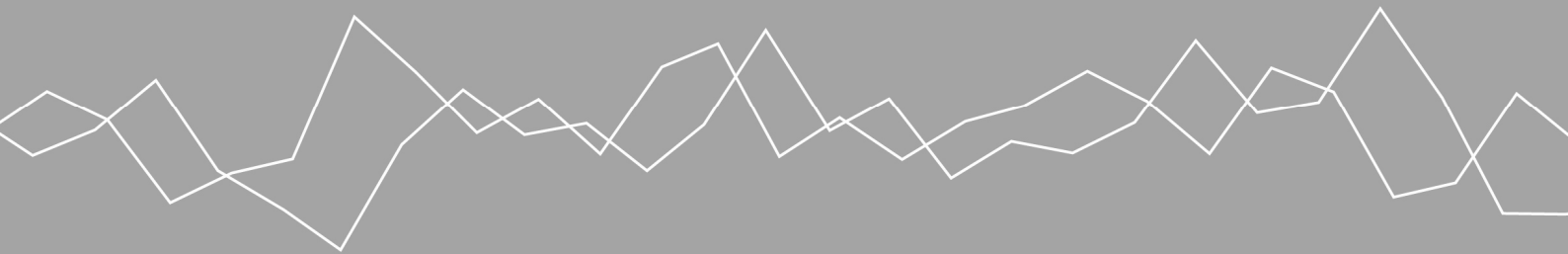


Spoorzoeken



seo economisch onderzoek

Amsterdam, oktober 2011

In opdracht van NS

Spoorzoeken

Economische beoordeling van de NMa Marktscan
Personenvervoer per spoor

Prof. dr. Barbara Baarsma

Drs. Koert van Buiren

Prof. dr. Carl Koopmans



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2011-52

ISBN 978-90-6733-617-8

Copyright © 2011 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Hoofdpunten	i
1 Inleiding	1
2 Economische beoordeling	3
2.1 Volledig vrije mededinging als uitgangspunt	3
2.2 De welvaartseconomische basis	4
2.3 Voor- en nadelen van openbare aanbestedingen	6
2.4 Analyse van de prijsstelling NS	8
2.5 Analyse van (over)winsten	9
2.6 Analyses van kosten en baten.....	11
3 Beoordeling overige argumenten en onderzoeksmethoden	15
3.1 Controle en toezicht op concessie hoofd railnet.....	15
3.2 Vergelijking aanbesteden en onderhands gunnen.....	17
3.3 Gebruik van bronnen en cijfers	19
3.4 Niet onderbouwde opmerkingen.....	21
3.5 Feitelijke onjuistheden	22
4 Conclusie	25
Literatuurlijst	27

Hoofdpunten

Op 14 september 2011 publiceerde de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) de marktscan Personenvervoer per spoor. De Nederlandse Spoorwegen (NS) heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd de NMa marktscan economisch te beoordelen wat betreft argumentatie, onderzoeksopzet en methodologie.

De marktscan trekt een aantal positieve conclusies ten aanzien van de markt voor het personenvervoer per spoor. De NMa concludeert dat op de concessie voor het hoofdrailnet geen overwinsten worden gemaakt en veronderstelt dat geen overwinsten worden gemaakt op de regionale concessies. Verder concludeert zij dat de kwaliteit van het reizigersvervoer de afgelopen jaren is toegenomen en dat het grootste deel van de innovaties op het spoor van de afgelopen jaren maatschappelijk efficiënt was. De NMa concludeert dat verbeteringen mogelijk zijn als het gaat om:

- de wijze van concessieverlening: onderzoeken of het wenselijk is om ook bij het hoofdrailnet de methode van openbare aanbesteding toe te passen in plaats van onderhandse gunning en het aanscherpen van toezicht en controle op deze concessie;
- de verhouding tussen NS en regionale vervoerders: extra toezicht om de afhankelijkheid van de regionale vervoerders van NS te verminderen en de synergievoordelen van reizigersvervoer en de commerciële exploitaties van stations en vastgoed breder over de marktspelers te verspreiden;
- de prijsstelling voor reizigers: een verdere differentiatie van ticketprijzen.

Het onderzoek van de NMa is echter onvoldoende onderbouwd om dergelijke conclusies – zowel over de prestaties als de verbeterpunten – te kunnen trekken. Het onderzoek is op sommige plekken slordig uitgevoerd, omdat bronnen en cijfers niet vergelijkbaar of traceerbaar zijn, onderbouwingen van aannames en conclusies ontbreken en er sprake is van feitelijke onjuistheden. Los van het feit dat de conclusie over het ontbreken van overwinsten op de verkeerde gronden wordt getrokken, ondermijnt deze conclusie de door de NMa gesuggereerde verbeterpunten. Als er immers geen overwinst wordt gemaakt, lijkt het huidige concessiemechanisme, het toezicht en de prijsstelling adequaat te zijn. Hierna volgende de belangrijkste kritiekpunten op de marktscan.

Economische uitgangspunten: de marktscan gaat onterecht uit van de situatie met volledig vrije mededinging en hanteert een te nauwe welvaartseconomische basis.

De NMa gaat uit van een situatie met volledig vrije mededinging. Het klopt dat op een markt die voldoet aan de voorwaarden van volledig vrije mededinging als vanzelf de beste prijs-kwaliteitverhouding en de hoogste welvaart voor de consument resulteert. De voorwaarden voor deze wetmatigheid zijn echter zeer strikt en in het geval van reizigersvervoer per spoor wordt hier niet aan voldaan. Het gevolg is dat te snel conclusies worden getrokken, bijvoorbeeld over de effectiviteit en efficiëntie van openbaar aanbesteden.

De welvaartseconomische basis van de NMa analyse is te nauw ingevuld, omdat geen rekening wordt gehouden met de kosten en baten voor de belastingbetaler. Dit betekent onder meer dat niet zonder meer conclusies over welvaartsverhogende dan wel welvaartsverlagende effecten van verschillende concessiemechanismen kunnen worden getrokken.

De NMa is onvoldoende kritisch ten aanzien van openbare aanbestedingen, omdat zij aanneemt dat er bij openbare aanbestedingen automatisch sprake is van voldoende concurrentie om de markt. In de praktijk blijkt dat echter niet het geval te zijn.

De marktscan van de NMa leunt zwaar op de aanname dat de concurrentie *om de markt* voor openbaar vervoersconcessies – zoals die in openbare aanbestedingsprocedures wordt georganiseerd – effectief werkt. Deze veronderstelling over de voordelen van het openbaar aanbesteden van regionale concessies ten opzichte van onderhandse gunning worden niet onderbouwd, doordat slechts twee regionale concessies zijn bekeken en niet is gecontroleerd of de uitkomsten van deze steekproef representatief zijn voor alle regionale concessies. Voorts heeft de NMa in de marktscan slechts een beperkte hoeveelheid data van regionaal personenvervoer kunnen gebruiken, omdat deze niet openbaar is.

Er kan niet zonder meer worden aangenomen dat de concurrentie bij aanbestedingen van openbaar vervoersconcessies dusdanig effectief is dat er geen overwinsten worden gerealiseerd. In de praktijk is regelmatig sprake van een beperkt aantal bidders in aanbestedingsprocedures: in meer dan één op de drie openbare aanbestedingen was slechts sprake van één bidder. De vergelijking van concessiemechanisme – openbaar aanbesteden versus onderhands gunnen – is ook op andere punten te beperkt onderbouwd. Zo wordt geen rekening gehouden met de waarschijnlijk veel hogere kosten van het opstellen en monitoren van een in detail dichtgeregelde concessie voor het hoofdrailnet. Het hoofdrailnet is als netwerk immers veel complexer dan een of enkele spoorlijnen.

De analyse van de prijsstelling NS is onvoldoende gefundeerd en bovendien onzorgvuldig uitgevoerd. Overigens is het niet onwaarschijnlijk dat sterkere tariefdifferentiatie economische voordelen met zich meebrengt.

De conclusie dat de prijzen van een aantal ticketsoorten economisch inefficiënt lijken te zijn, kan op basis van de door de NMa gebruikte verouderde en vereenvoudigde gegevens niet zomaar worden getrokken. In de analyse van de prijsstelling zit een aantal onzorgvuldigheden. Het is overigens niet onwaarschijnlijk dat sterkere tariefdifferentiatie economische voordelen met zich meebrengt, maar een kwantitatieve onderbouwing van deze conclusie vergt informatie over de werkelijke marginale kosten. Bovendien blijken de door de NMa veronderstelde mogelijkheden voor NS om een groot deel van haar tarieven vrijblijvend te verhogen in de praktijk niet te bestaan. De prijzen van sommige kaartsoorten zijn gereguleerd. Maar ook aanpassingen van prijzen van andere, niet gereguleerde kaartsoorten roepen direct maatschappelijke en politieke discussies op.

De NMa hanteert bij de analyse van (over)winsten de verkeerde maatstaf en trekt conclusies over het hoofdrailnet op basis van onjuiste, want te weinig gespecificeerde, data.

De analyse van overwinsten op de concessie voor het hoofdrailnet gebruikt de verkeerde maatstaf (*Return on Assets* in plaats van bijvoorbeeld *Return on Invested Capital* en de *Return on Equity*). Voorts kan op basis van de door de NMa aangehaalde bronnen alleen een indicatie worden gegeven voor de winstgevendheid van NS als geheel en niet – zoals de NMa wel doet – van het hoofdrailnet.

De in de marktscan uitgevoerde analyses van kosten en baten van investeringen en innovaties kloppen vaak niet, doordat baten vaak worden overschat en niet onderbouwde aannames over kosten worden gedaan.

De NMa onderzoekt in de marktscan de maatschappelijke kosten en baten van een aantal investeringen en innovaties, waaronder het verschaffen van actuele reisinformatie en stille treinen. De aannames achter en de analyses van de maatschappelijke kosten en baten kloppen vaak niet. Daardoor zijn geen conclusies te trekken over de maatschappelijke efficiëntie van investeringen en innovaties van de vervoerders.

De NMa geeft aan te twifelen aan de onafhankelijkheid van het toezicht en ziet een tekort aan toezicht. Beide indrukken worden echter niet onderbouwd met feiten.

De NMa is kritisch ten aanzien van de onafhankelijkheid van de kwaliteitsmeting en controle op prestatie van hoofdrail door NS. De NMa onderzoekt niet of de prestatieingen door NS onvoldoende waarborgen voor onafhankelijkheid bevatten en zij is onvolledig in haar beschrijving van de controle op de prestaties van NS. Een deel van de metingen wordt namelijk niet door NS maar door ProRail gedaan. De NMa baseert haar schets van de relatie tussen NS en regionale vervoerders op feitelijke onjuistheden, bijvoorbeeld als gesteld wordt dat de regionale vervoerders alleen bij NS terecht kunnen voor kaartautomaten en de regionale vervoerders afhankelijk zijn van NS waar het gaat om prijsstelling van vervoerbewijzen. Regionale vervoerders kunnen en mogen hun eigen kaartautomaat plaatsen, en kunnen hun eigen prijs stellen indien dat wordt toegestaan door hun concessieverleners (de decentrale overheden).

Onduidelijk is waarom de NMa vraagt om extra toezicht om de afhankelijkheid van de regionale vervoerders van NS te verminderen, terwijl er al instrumenten voor handen zijn (artikel 24 van de Mededingingswet en artikel 67 van de Spoorwegwet).

Wat betreft de veronderstelling van de NMa dat NS mogelijk voordeel geniet boven andere vervoerders die geen rechten tot commerciële exploitatie van stations e.d. hebben verkregen, geldt dat niet duidelijk is waarop de NMa dit baseert. Er wordt hier geen bron gegeven en elders in de marktscan wordt aangegeven dat geen informatie beschikbaar is waaruit blijkt in welke mate er daadwerkelijk synergie bestaat tussen deze contracten en de concessie voor het hoofdrailnet. Daarnaast zijn er tegenwoordig mogelijkheden voor commerciële exploitatie en profilering van regionale vervoerders en regionale overheden op stations waar NS niet meer rijdt.

Meer in het algemeen is onduidelijk of het huidige toezicht faalt, en zo ja, waar dan. Het is daarom niet mogelijk om de baten van extra toezicht en controle in te schatten.

1 Inleiding

Op 14 september 2011 publiceerde de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) de marktscan Personenvervoer per spoor (hierna: NMa, 2011). De NMa houdt op basis van de Mededingingswet, Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000) en de Spoorwegwet toezicht voor personenvervoer per spoor. De marktscan is uitgebracht naast de tweejaarlijkse spoormonitor die de Vervoerkamer van de NMa publiceert. De monitor heeft vooral betrekking op de relatie tussen goederenvervoerders en personenvervoerders enerzijds en de beheerder van de spoorinfrastructuur anderzijds, zoals die tot uitdrukking komt in de capaciteitsverdeling en de verbruiksvergoeding. De marktscan heeft daarentegen een breder perspectief en stelt als doel om te onderzoeken “*op welke wijze de markt voor het personenvervoer over het spoor kan worden verbeterd.*” (p. 7).

De Nederlandse Spoorwegen (NS) heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd de NMa marktscan economisch te beoordelen wat betreft argumentatie, onderzoeksopzet en methodologie. Het voorliggende rapport geeft onze bevindingen en is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een beoordeling van de door de NMa in de marktscan gebruikte economische argumenten en methoden. In het daaropvolgende hoofdstuk beoordelen we de overige feiten waarop de NMa haar analyse baseert en beoordelen we ook de gehanteerde onderzoeksmethoden. De conclusies staan beschreven in hoofdstuk 4. De belangrijkste punten zijn samengevat aan het begin van dit rapport (‘Hoofdpunten’).

Voor de lezer die niet in het reizigersvervoer over het spoor is ingewijd, geeft box 1 op de volgende pagina enige achtergrondinformatie.

Box 1: Personenvervoer over het spoor - Achtergrondinformatie

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is in de spoorsector stap voor stap meer marktwerking geïntroduceerd. De Europese Richtlijn 91/440/EEC uit 1991 beoogde de efficiëntie en de slagvaardigheid van de Europese spoorwegen te verbeteren, door onder meer de bestuurlijke onafhankelijkheid van de spoorbedrijven ten opzichte van de overheid beter te waarborgen en een scheiding aan te brengen tussen de infrastructuur en de dienstverlening (een boekhoudkundige scheiding was daarbij verplicht, terwijl organisatorische of juridische scheiding optioneel was). Door ontvlechting zou concurrentie tussen vervoerders mogelijk worden.

Op de ontvlechtingsrichtlijn 91/440/EEC volgde een reeks van andere Europese richtlijnen, verordeningen en amendementen: over de concessieverlening aan vervoerders, de toewijzing en beprijzing van infrastructuurcapaciteit, veiligheidsmaatregelen en grensoverschrijdend treinverkeer (interoperabiliteit). Op hun beurt hebben deze Europese richtlijnen in de lidstaten geleid tot nationale wetgeving voor de implementatie ervan. In Nederland gaat het hierbij met name om de Spoorwegwet en de Wet Personenvervoer 2000. Met de inwerkingtreding van deze laatste wet is de markt voor personenvervoer verder geliberaliseerd. De markt voor spoorgoederenvervoer was al eerder, in 1998, geliberaliseerd.

De overgang naar marktwerking gaat gepaard met herregulering. In 2007 is op Europees niveau het 'Derde Spoorwegpakket' ingevoerd. Belangrijk onderdeel daarvan is de 'Public Service Obligations'-Verordening (Vo. 13701/2007). Deze PSO-Verordening heeft tot doel vast te stellen op welke manier OV-autoriteiten "er, in het licht van het Gemeenschapsrecht, voor kunnen zorgen dat, in vergelijking met een volledig vrije marktwerking, onder meer het aantal, de veiligheid en de kwaliteit van de diensten van algemeen belang toenemen en deze diensten worden verzekerd tegen een lagere kostprijs." De verordening kent geen verplichting om concessies openbaar aan te besteden. Er zijn drie mogelijkheden om een Public Service Contract (openbaar dienstencontract) in de markt zetten, namelijk openbaar aanbesteden, onderhands gunnen en inbesteden. In de verordening wordt geen voorkeur voor een van deze mechanisme uitgesproken.

De kern van de Nederlandse wetgeving is dat het aanbieden van openbaar vervoer, waaronder treinvervoer, een concessie van de overheid vereist. De vervoersconcessie bevat voorwaarden ten aanzien van onder meer tarieven, vervoerbewijzen en de toegankelijkheid voor gehandicapten. Ook worden eisen gesteld aan de dienstregeling. Op regionaal niveau staat tegenover deze eisen een exploitatiesubsidie. De Nederlandse OV-autoriteiten (provinciale en regionale overheden) organiseren als concessieverlener een openbare aanbesteding. De concessie voor het hoofdrailnet is tot 1 januari 2015 aan NS verleend. NS is sinds 1938 een NV, waarbij de aandelen 100% in handen van de Staat zijn. In 1995 werd NS verzelfstandigd. Het spoor is in handen van de Staat en wordt beheerd door ProRail. De andere reizigersvervoerders op het Nederlandse spoor zijn:

- Arriva (eigendom van Deutsche Bahn);
- Transdev/Connexion - Veolia (onderdeel van de Franse onderneming Veolia Transdev S.A.);
- Syntus (een joint venture van NS en Keolis waarbij NS en Keolis ieder 50% van de aandelen bezitten);
- DB Regionalbahn (eigendom van Deutsche Bahn).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

2 Economische beoordeling

Dit hoofdstuk geeft een beoordeling van de door de NMa in de marktscan gehanteerde economische argumenten en methoden. De beoordeling is gecategoriseerd in een aantal onderwerpen die de afzonderlijke paragrafen van dit hoofdstuk vormen. De conclusie wordt steeds bondig onder de paragraaftitel geformuleerd.

2.1 Volledig vrije mededinging als uitgangspunt

De marktscan gaat uit van de situatie met volledig vrije mededinging, terwijl in de praktijk van het reizigersvervoer per spoor niet aan de voorwaarden voor deze marktsituatie wordt voldaan.

De NMa gaat uit van een situatie met volledig vrije mededinging (zie ook het citaat van Bishop en Walker dat de NMa geeft in voetnoot 3¹). Het klopt dat op een markt die voldoet aan de voorwaarden van volledig vrije mededinging als vanzelf de beste prijs-kwaliteitverhouding en de hoogste welvaart voor de consument resulteert. De voorwaarden voor deze wetmatigheid zijn echter zeer strikt² en in het geval van reizigersvervoer per spoor wordt er niet aan deze voorwaarden voldaan.

Ten eerste is, zoals dit ook in paragraaf 2.3 zal worden toegelicht, het aantal (aan)bieders beperkt zodat geen sprake is van volledig vrije mededinging maar van oligopolistische mededinging. Alleen markten met voldoende concurrentie zijn succesvol in het realiseren van een optimale prijs-kwaliteitverhouding. In het geval van oligopolistische concurrentie is niet per definitie sprake van voldoende concurrentie, bijvoorbeeld in het geval slechts één partij meebiedt in een (openbare) aanbesteding.

Ten tweede is sprake van schaalvoordelen bij de benutting van het spoor. Vanuit dit perspectief is het de vraag of op het opdelen van het regionale spoor in verschillende concessies om die aan te kunnen besteden welvaartsverhogend is. Studies wijzen uit dat de optimale omvang van een spoorwegnet inclusief dienstverlening vanuit de bedrijfskosten beschouwd een netlengte heeft van vijf tot negenduizend kilometer – een factor twee tot drie groter dan het Nederlandse net.³ Het opdelen van het Nederlandse spoornet in regio's waarvoor aparte concessies worden verleend, kan dus weliswaar een zekere mate van concurrentie om de markt bevorderen, maar brengt het Nederlandse net verder weg van de optimale omvang. Zo vindt er een afruil plaats tussen schaalvoordelen en concurrentieprikkels. Deze afruil heeft geen plaats in de marktscan.

Ten derde is niet voldaan aan de voorwaarde dat vervoerders zonder kosten kunnen toe- en uitreden tot de markt. Zo kunnen er problemen ontstaan wanneer de concessienemers veel investeringen moeten doen die ze binnen de concessie termijn niet kunnen terugverdienen. Dit is een van

¹ “Competition tends to lead to cost efficiency, low prices and innovation. Markets that are competitive tend to lead to a higher level of consumer welfare in both the short-run and the long-run than markets that are not competitive.”

² Volkomen vrije mededinging betekent een markt met: (1) een groot aantal aanbieders, (2) een groot aantal vragers, (3) een homogeen goed (4) volledige transparantie, en (5) vrije toetreding en uittreding.

³ Filippini en Maggi (1992) en Preston (1994).

de problemen die aan het licht kwam bij de evaluatie van de Britse privatisering van het spoor: de concessieduur van zeven jaar was te kort om voldoende zekerheid te bieden voor de aanschaf van nieuw materieel.⁴

2.2 De welvaartseconomische basis

De door de NMa gehanteerde welvaartseconomische basis is te nauw ingevuld, omdat de belastingbetaler wordt vergeten.

In NMa (2011) wordt gesteld (p. 8) dat de welvaart wordt gemaximeerd wanneer de bedrijven in de spoorsector worden geprikkeld om zo doelmatig mogelijk te werken en te innoveren, waarbij *consumenten* (cursivering SEO) hiervan zo maximaal mogelijk profiteren. Dit is een zinvol uitgangspunt in markten waarin de overheid niet financieel betrokken is. Bij het spoorvervoer is echter ook sprake van een intensieve financiële betrokkenheid van overheden, als (enige) aandeelhouder van NS, ontvanger van gebruiks- en concessievergoedingen en (bij regionaal spoor) verstrekker van subsidies. Daarom wordt de welvaart pas gemaximeerd als naast het belang van de consumenten ook het effect voor belastingbetalers wordt meegenomen.

Het eenzijdige perspectief op consumenten komt ook terug in de aanbevelingen. De NMa (2011) pleit voor meer specifieke en concrete eisen aan NS bij de volgende concessie voor het hoofrailnet. Bij concessieverlening geldt echter dat specifieke en concrete eisen van de concessieverlener de vrijheid van de concessiehouder beperken. Daarmee wordt ook de vrijheid beperkt om kosten te beheersen en opbrengsten te verhogen.⁵ Met andere woorden: hoe meer de concessie is ‘dicht getimmerd’ door de aanbestedende dienst, hoe minder ruimte er is voor optimalisatie door vervoerder. Daardoor nemen de netto opbrengsten af en daalt de waarde van de concessie voor de concessiehouder. In het openbaar vervoer is er dan minder ruimte voor het realiseren van positieve bedrijfsresultaten. Dat kan leiden tot een lager dividend⁶ voor de staat en/of lagere concessievergoedingen (hoofdrailnet, HSL-Zuid), of er is meer subsidie nodig (overig spoor, bus, tram, metro). Dit gevolg voor de belastingbetaler wordt door de NMa genegeerd (behalve voor investeringen in innovaties). De conclusie dat bij onderhandse gunning extra aandacht moet worden besteed aan de prijs-kwaliteitsafspraken wordt dan ook te snel getrokken.

Daar komt nog bij dat er sprake is van een wezenlijk procedureel (en psychologisch) verschil tussen de regionale concessies en de onderhands gegunde concessie voor het hoofdrailnet: bij de regionale concessies verstrekt de aanbestedende dienst (vaak) een subsidie (exploitatiebijdrage) waarop in de aanbestedingsprocedure wordt geboden. Bij het hoofdrailnet betaalt de concessiehouder een vergoeding aan de overheid. Dat in geval van subsidieverlening door een overheid een striktere en gedetailleerdere verantwoording wordt gehanteerd dan in geval van ontvangst van een vergoeding, is voor te stellen.

Uit een evaluatie van de aanbestedingen van concessie voor reizigersvervoer per spoor uitgegeven door de OECD blijkt ook dat dichtgetimmerde concessies niet efficiënt zijn. De Nederlandse

⁴ Poort (2000), paragraaf 5.3.1.

⁵ Onder de aanname dat er voldoende prikkels bestaan voor (het management van) de concessiehouder om een positief bedrijfsresultaat na te streven. Als dat niet het geval is kan vrijheid leiden tot inefficiëntie (zie ook Driessen et al, 2006).

⁶ Bijvoorbeeld in 2009 werd door NS een ‘superdividend’ van € 1,4 miljard aan de Staat uitgekeerd.

ambtenaar Hans van Dijk van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat concludeert op basis van de Nederlandse evaluatie over 1997-2005:

“There is a need for some flexibility in contracts. More freedom to propose modifications to services during the franchise period, modifying the original offer would be desirable, for example reduction of service on underused routes in return for increased services on busy routes. To prevent disagreements, it is important that during the tendering procedure it is clearly set out how proposals for changes in the original offer will be judged by the regional authority.” (p. 133).

Bij de conclusie van de NMa dat een meer specifieke concessie welvaartsverhogend is, gaat de NMa er in haar analyse impliciet vanuit dat de OV-autoriteiten (provinciale en regionale overheden) bij het opstellen en gunnen van de concessies het reizigersbelang voorop stellen. Omdat reizigers alleen door te verhuizen (Tiebout concurrentie; zie Box 2) of door te stemmen bij verkiezingen het bestuur kunnen prikkelen met hun wensen rekening te houden, zijn de prikkels niet sterk. Zo worden verkiezingen slechts eens in de vier jaar gehouden en is een veelheid aan onderwerpen aan de orde, waardoor het moeilijk is om de preferenties van burgers voor treinvervoer uit de verkiezingsuitslag te destilleren.

Box 2: Tiebout concurrentie werkt in praktijk onvoldoende om OV-autoriteiten effectief te prikkelen

Tiebout (1956) gaat na hoe een overheid net dat pakket aan goederen kan leveren dat het best overeenkomt met de preferenties van de burger-consument. De burger (en kiezer) beweegt zich volgens zijn theorie in een publieke ruimte die lijkt op de private markt: in plaats van aanbieder te wisselen, kan de burger verhuizen naar een andere gemeente die een pakket goederen aanbiedt dat het best overeenkomt met zijn of haar preferenties. Burgers kunnen ‘stemmen met voeten’ als ze niet meer tevreden zijn over het aanbod van goederen in een gemeente. Gemeenten die geld over de balk gooien aan onbelangrijke zaken, verliezen zo burgers aan gemeenten met goed bestuur. Door concurrentie die hierdoor zal optreden, zullen de preferenties van de burgers het best benaderd worden, hetgeen zal leiden tot een hogere welvaart.

De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het Tiebout-model zijn echter te restrictief, zodat Tiebout concurrentie in de praktijk onvoldoende kan werken om OV-autoriteiten effectief te prikkelen:

- (1) burgers zijn perfect mobiel (er zijn ook geen beperkingen gelieerd aan de werkgelegenheid),
- (2) burgers hebben perfecte informatie over goederen die gemeenten aanbieden,
- (3) er zijn geen externe effecten (geen ongeprijsde effecten), en
- (4) er is iets te kiezen: een voldoende groot aantal gemeenten, zodat er voldoende variatie is in de pakketten van goederen is.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Dat regionale autoriteiten onvoldoende prikkel ervaren om reizigersbelangen mee te wegen en dat de eisen in concessies vaak beïnvloed worden door politieke motieven die in de weg staan dat de concessievoorwaarden tot maximering van het aantal reizigers leidt, wordt onderschreven in de reeds genoemde OECD studies. Van Dijk concludeert voor Nederland:

“When the regional authorities determine what has to be done, they quite often seem to aim especially at the improvement of the ‘social function’ of public transport in their service delivery specifications. The regional authorities do not place emphasis on the provision of services to maximize passenger numbers. [...] Quite often political or policy-motives influence the tendering process.” (p. 133).

2.3 Voor- en nadelen van openbare aanbestedingen

De NMa is onvoldoende kritisch ten aanzien van openbare aanbestedingen, omdat zij aanneemt dat er bij openbare aanbestedingen automatisch sprake is van voldoende concurrentie om de markt. In de praktijk blijkt dat echter niet het geval te zijn.

De marktscan van de NMa leunt zwaar op de aanname dat de concurrentie *om de markt* voor openbaar vervoersconcessies – zoals die in openbare aanbestedingsprocedures wordt georganiseerd – effectief werkt. Die aanname blijkt onder meer uit de volgende passages:

- p. 26: *“Bij de meeste regionale concessies is er nog een extra prikkel tot doelmatigheid. De concessies worden hier namelijk gegund via openbare aanbesteding. Doordat op het moment van gunning daadwerkelijke mededinging plaatsvindt, worden zij meteen geprikkeld om een kostenefficiënt bod uit te brengen.”*
- p. 38: *“In het geval van concurrentie op de momenten van aanbesteding van regionale treindiensten is het niet aannemelijk dat er sprake is van overwinsten bij regionale vervoerders. Op het moment van aanbesteding bieden regionale vervoerders tegen elkaar op om voor de concessieverlener tot de best mogelijke prijs-kwaliteitverhouding te komen.”*

Er kan niet zonder meer worden aangenomen dat de concurrentie bij aanbestedingen van openbaar vervoersconcessies dusdanig effectief is dat er geen overwinsten⁷ worden gerealiseerd. Ten eerste blijkt er in de praktijk regelmatig sprake van een beperkt aantal bidders in aanbestedingsprocedures, zoals ook het besluit van de NMa inzake de fusie tussen Connexxion en Veolia laat zien (zie figuur 1). In het geval slechts een beperkt aantal (aan)bidders deelneemt aan de aanbesteding is de prikkel de beste prijs-kwaliteitsverhouding te offeren minder aanwezig. Ook verhoogt een beperkt aantal (aan)bidders het risico op onderlinge afstemming van gedragingen. De markt is immers veel transparanter indien slechts enkele (aan)bidders meedingen. Dat wordt onderschreven in hetzelfde besluit van de NMa, waaruit blijkt dat vervoersbedrijven door middel van concurrentieanalyses trachten een inschatting te maken van de concurrentie tijdens een aanbestedingsprocedure.

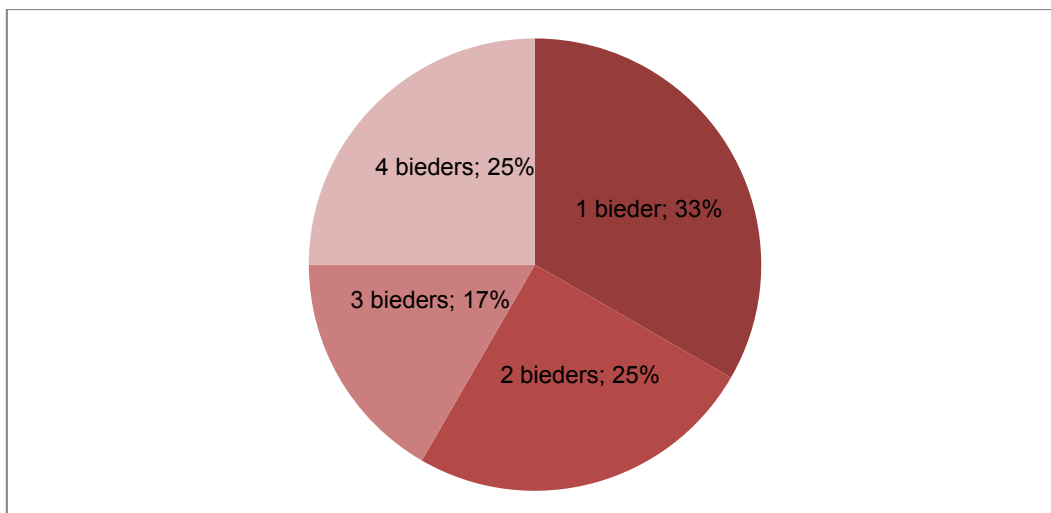
Antwoord op de vraag of er bij dit beperkte aantal aanbieders ook beperkte concurrentie is, hangt af van de vraag of bidders informatie hebben over de concurrentie tijdens de aanbestedingsprocedure. De door de NMa genoemde concurrentieanalyses door marktpartijen suggereert dat partijen in ieder geval op zoek zijn naar die informatie. Marktpartijen zelf geven richting de NMa aan dat het daadwerkelijke aantal bidders lastig in te schatten is. Feit is echter wel dat er op basis van deelname in het verleden een wezenlijke kans, 33% volgens figuur 1, is de enige bidder te zijn. Deze kans om de enige bidder te zijn is overigens nog hoger, namelijk bijna 36%, als alle aanbestedingen in het OV tussen 2004 en 2011 worden beschouwd.

Feit is ook dat de door reizigers gepercipieerde kwaliteit van het openbaar vervoer in Nederland significant lager is bij openbaar aanbestede concessies waarbij maar één bidder heeft deelgenomen aan de aanbestedingsprocedure, dan bij concessies die gegund zijn in aanbestedingsprocedures waarbij meerdere bidders actief waren. Dit blijkt uit eigen onderzoek dat SEO Economisch Onderzoek heeft uitgevoerd op gegevens over reizigerstevredenheid van de Kennisplatform Verkeer

⁷ We lichten het begrip overwinst toe. Normale winsten wil zeggen dat bedrijven voldoende winst maken om het geïnvesteerd vermogen te belonen. Overwinst wil zeggen dat er nog extra winst overblijft na aftrek van de beloning voor geïnvesteerd vermogen.

en Vervoer (KpVV). De resultaten van dit onderzoek worden binnenkort gepubliceerd in het Tijdschrift voor Politieke Economie en in het openbaar vervoersblad OV-magazine.

Figuur 1: Bij 33% van de door de NMa onderzochte aanbestedingsprocedures was slechts één bieder actief; bij meer dan de helft (58%) was de concurrentie beperkt tot 1 of 2 bidders



Bron: NMa (2011), *Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 41 van de Mededingingswet*, 6957/202_A zaak: 6957/Veolia - CDC-Transdev.

Openbare aanbestedingsprocedures leiden daarmee niet zonder meer tot een efficiënte uitkomst, dat wil zeggen een uitkomst waarbij geen overwinst wordt gemaakt. Voordelen voor de zittende aanbieder in de regio (*incumbent*), asymmetrische informatie, schaalvoordelen en dominantie kunnen ertoe leiden dat ook het meest aantrekkelijke bod in een openbare aanbestedingsprocedure overwinst in zich herbergt. De *Economic Advisory Group on Competition Policy* van de Europese Commissie waarschuwt hier voor en beveelt aan om ook bij openbare aanbestedingsprocedures een *ex post* controle op overwinst (die volgt uit overcompensatie) toe te passen:

“The natural way to ensure competition for the market is to have a transparent, open public tender. This would have the advantage of putting pressure on potentially inefficient incumbents. Incumbency advantages may however imply significant asymmetries between firms, so that open tenders are not a panacea. In particular, they may not eliminate the overcompensation phenomenon: it may still be possible for incumbents to win tenders at prices where they enjoy rents over their own costs of providing the USO. In addition, it may be difficult to conduct tenders in a way that ensures the quality of the service provided. Tenders are therefore not a substitute but rather a complement to an ex-post look at the accounts to check the absence of overcompensation” (Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP, 2006). [USO staat voor Universal Service Obligation; SEO]

De NMa heeft dergelijke *ex post* berekeningen voor de openbaar aanbestede concessies niet uitgevoerd, omdat de benodigde informatie over de winstgevendheid van de regionale vervoer-

ders “*ontbreekt*” (p. 38).⁸ De NMa neemt vervolgens aan dat regionale vervoerders geen overwinsten maken omdat (1) ze subsidie ontvangen om de treindiensten bedrijfseconomisch rendabel te maken, en (2) er openbaar aanbesteed wordt. Zoals hierboven beargumenteerd is deze conclusie dat het bij openbare aanbesteding van regionale treindiensten aannemelijk is dat geen overwinsten resulteren, te optimistisch over de marktwerking bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer. Het aantal aanbieders is beperkt, zodat de marktform een oligopolie is. Daarin kan impliciete of expliciete afstemming van gedragingen plaatsvinden, met overwinsten als gevolg.

Een laatste hier te noemen nadeel van openbare aanbestedingen bij de regionale concessies is het feit dat de aanbesteding kan leiden tot biedingen onder de kostprijs en ingecalculerde maar voor de concessieverlener onvoldoende zichtbare risico's, waarbij de mogelijkheid bestaat om later na de gunning alsnog een hogere exploitatiebijdrage te krijgen of lagere (goedkopere) kwaliteit te leveren.⁹ Dit gevaar van *lock-in* heeft geen plaats in de analyse van de NMa. In de marktscan wordt derhalve eenzijdig gericht op overcompensatie (overwinsten), en houdt geen rekening met het gevaar van ondercompensatie (strategische onderbidding).

2.4 Analyse van de prijsstelling NS

De analyse van de prijsstelling NS is onvoldoende gefundeerd en bovendien onzorgvuldig uitgevoerd. Overigens is het niet onwaarschijnlijk dat sterkere tariefdifferentiatie economische voordelen met zich meebrengt.

De analyse van de prijsstelling van NS (in hoofdstuk 4 van de marktscan) is gebaseerd op marginale kostenschattingen die uitgaan van sterk vereenvoudigde situaties.¹⁰ Bovendien zijn de gebruikte gegevens waarschijnlijk verouderd. De door de NMa aangehaalde bron, Van Vuuren (2002), gebruikt data uit een concept eindrapport van Mu Consult uit 1999.¹¹ De conclusie dat de prijzen van een aantal ticketsoorten economisch inefficiënt lijken te zijn (p. 5), kan op basis van deze gegevens niet zomaar worden getrokken. Het is overigens niet onwaarschijnlijk dat sterkere tariefdifferentiatie economische voordelen met zich meebrengt, maar een kwantitatieve onderbouwing van deze conclusie vergt informatie over de werkelijke marginale kosten.

Op basis van gemiddelden tussen boven- en ondergrenzen die niet stevig zijn onderbouwd (zie vorige opmerking), wordt op p. 31 een marginale kosten cijfer van 0,048 euro per zitplaatskilometer berekend. Vervolgens worden gemiddelde kosten van 0,050 euro per zitplaatskilometer berekend. Uit het kleine verschil tussen deze twee cijfers wordt geconcludeerd dat NS niet op zijn optimale schaalgrootte produceert. Gegeven de grote onzekerheid over de marginale kosten is een dergelijke conclusie echter niet mogelijk.

⁸ Bij de onderhands gegunde concessie voor het hoofdrailnet bestaat een dergelijke toets op overcompensatie overigens al wel. Deze toets is onderdeel van de financiële verantwoording zoals die vereist is op grond van Bijlage C van de concessie.

⁹ Dit speelde bijvoorbeeld in 2009 in Limburg. De concessieverlener heeft daar genoeg moeten nemen met minder kwaliteit dan gecontracteerd en tegelijk substantieel hogere exploitatiesubsidies moeten verstrekken.

¹⁰ Bijvoorbeeld de veronderstelling dat tijdens de spits voor een extra reiziger altijd minimaal een extra zitplaats (ondergrens marginale kosten) nodig is. Dit zal in de praktijk niet altijd het geval zijn, omdat om sommige plaatsen en tijden in de spits zitplaatscapaciteit vrij is. De ondergrens is dus niet laag genoeg.

¹¹ Dat rapport werd geschreven bij de voorbereidingen van het prestatiecontract met NS.

De NMa ziet over het hoofd dat de analyse van prijzen met korting in de spits met de invoering van nieuwe abonnementen in 2011, waarin kortingen in de avondspits sterk zijn beperkt, niet meer relevant is. De aanbeveling om de prijs van tweede klas tickets in de spits te verhogen, is daardoor achterhaald.

Vergeten wordt bovendien dat aanpassing van prijzen voor NS niet zo maar mogelijk is. De prijzen van sommige kaartsoorten zijn gereguleerd.¹² De toegestane tarieven voor deze kaartsoorten zijn niet gebaseerd op bedrijfseconomische overwegingen, maar op het beperken van prijsstijgingen en het beschermen van reizigers. Maar ook aanpassingen van prijzen van andere, niet gereguleerde kaartsoorten roepen direct maatschappelijke en politieke discussies op. De stelling “NS [heeft] de mogelijkheid om een groot deel van haar tarieven vrijblijvend te verhogen” (p. 36) is dus onjuist.

NMa (2011) stelt verder dat regionale vervoerders niet zelfstandig hun prijzen kunnen aanpassen, omdat zij afhankelijk zijn van de prijsstelling van NS. Het is niet duidelijk waarom de NMa meent dat regionale vervoerders afhankelijk zijn van de prijsstelling van NS. In de praktijk hanteren bijvoorbeeld Veolia en Syntus bij regionaal railvervoer dat wordt betaald met de OV-chipkaart, andere tarieven dan NS.¹³

In de analyse van Ramsey prijzen zitten voorts ook een aantal onzorgvuldigheden:

- Op p. 31, voorlaatste alinea, laatste zin staat: “.. wordt bij de berekening van de Ramsey prijzen een marge voor prijselasticiteiten gehanteerd van ... -0,5 tot en met -1,0 voor de spits”. Uit bijlage 1 van het NMa onderzoek blijkt dat een marge van -0,5 tot -0,75 is gehanteerd.
- Op p. 32 staat: “Ramsey coëfficiënten voor eerste klas tickets met korting en tweede klas tickets voltarief ... gaan in de spits richting een waarde van nul.” Uit figuur 4.4 blijkt dat voor deze tickets een bandbreedte van 0,2 tot 0,6 is berekend. Deze waarden gaan dus niet naar nul.
- Verderop in dezelfde alinea staat (p. 32) “Voor tweede klas tickets met korting ... in de spits zijn zelfs Ramsey coëfficiënten kleiner dan nul te zien. Dit betekent dat de prijzen hier lager lijken te zijn dan de marginale kosten.” De bandbreedte is -0,1 tot +0,4. Een negatieve Ramsey coëfficiënt treedt alleen op bij specifieke veronderstellingen. Er kan dus niet worden geconcludeerd dat de prijzen lager zijn dan de marginale kosten.

2.5 Analyse van (over)winsten

De NMa hanteert bij de analyse van (over)winsten de verkeerde maatstaf en trekt conclusies over het hoofdrailnet op basis van onjuiste, want te weinig gespecificeerde, data.

In het NMa rapport worden cijfers gepresenteerd over de winstgevendheid van de hoofdrailnet-activiteiten van NS:

- In figuur 3.6 wordt het “Rendement op geïnvesteerd vermogen van NS hoofdrailnet” tussen 2005 en 2010 weergegeven.

¹² Op grond van artikel 15 van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet zijn beschermde kaartsoorten aangegeven, waarvoor de jaarlijkse tariefstijging is gereguleerd. De prijzen van de meest gebruikte andere kaartsoorten zijn afgeleid van de beschermde kaartsoort ‘enkele reis tweede klas’.

¹³ Zie http://nl.wikipedia.org/wiki/Sjabloon:Tabel_kilometertarieven_OV-chipkaart; <http://www.veolia-transport.nl/vervoerbewijzen/vervoerbewijzenLimburg/ov-chipkaart/>; http://www.syntus.nl/ov-chipkaart/antwoorden_op_veelgestelde_vragen_over_de_ov-chipkaart.aspx#11

- In tabel 4.2 worden onder meer het “*bedrijfsresultaat hoofd railnet*”, “*totaal activa*” (hoofdrailnet) en “*% winst over geïnvesteerd vermogen*” (hoofdrailnet) gepresenteerd.

Volgens de NMa is het rendement op het geïnvesteerd vermogen in het hoofdrailnet iets meer dan 7%. Als bron van deze cijfers wordt het jaarverslag van NS over 2010 genoemd. Op basis van het jaarverslag alleen kan het rendement op het geïnvesteerd vermogen in het hoofdrailnet echter niet te worden berekend. Daarvoor zijn twee redenen.

- Ten eerste omdat niet het rendement op geïnvesteerd vermogen wordt weergegeven, maar de *Return on Assets (RoA)*.¹⁴ Het presenteren van de RoA als zijnde het rendement op geïnvesteerd vermogen is daarom niet juist en kan aanleiding geven tot verkeerde conclusies. Het daadwerkelijke rendement op geïnvesteerd vermogen kan zowel hoger als lager zijn. Op basis van de gehanteerde maatstaf is dan ook geen conclusie te trekken over het rendement op geïnvesteerd vermogen in het hoofdrailnet.
- Ten tweede wordt de RoA voor het hoofdrailnet weergegeven, terwijl daarvoor de informatie in het door de NMa als bron gebruikte jaarverslag van NS over 2010 ontbreekt. Het jaarverslag maakt duidelijk dat de onderneming haar activiteit financiert met eigen en met vreemd vermogen. De vermogensstructuur voor het concern als geheel is te vinden in het jaarverslag, maar uit het jaarverslag kan niet worden opgemaakt hoe de hoofdrailnetactiviteiten van NS zijn gefinancierd. Noch kan worden opgemaakt welk deel van het vermogen in de onderneming (eigen en vreemd) in beslag wordt genomen door de hoofdrailnetactiviteiten.

Op basis van het jaarverslag over 2010 is dus alleen iets te zeggen over de *Return on Invested Capital (ROIC)* en de *Return on Equity (ROE)* voor het NS concern als geheel. SEO berekent de ROIC en de ROE op respectievelijk 3,35% en 5,56% na belasting. Hiermee presteert NS als geheel onder het door de NMa geachte redelijke rendement van 7%.¹⁵

Dat de NMa de RoA presenteert als zijnde het rendement op geïnvesteerd vermogen, blijkt uit het feit dat de NMa de RoA percentages vergelijkt met de *Weighted Average Cost of Capital (WACC)* (overigens van een andere sector, energie). Deze vergelijking gaat om twee redenen mank. Allereerst omdat de WACC het (gewogen gemiddelde) redelijke rendement is van het totale vermogen, zowel eigen als vreemd, en derhalve naast winst ook rente bevat. Daarenboven is niet duidelijk of de vergelijking met de energiesector relevant is, al helemaal niet omdat het genoemde percentage in een niet nader omschreven verleden werd behaald en het de WACC op de *energienetwerken* betreft. Dat zou eerder relevant kunnen zijn voor een vergelijking met ProRail.

Voorts is nog de volgende opmerking te maken bij het gebruik van RoA en de interpretatie van het berekende percentage. De RoA is een boekhoudkundige winstmaatstaf en de hoogte ervan is onder meer afhankelijk van de gehanteerde afschrijvings- en waarderingmethodiek. Als bedrijf 1 evenveel investeert en nominaal evenveel winst maakt als bedrijf 2, maar sneller afschrijft, is de

¹⁴ De NMa presenteert feitelijk ook niet het rendement op geïnvesteerd vermogen (RoA), maar de bruto-winst op activa (*Gross Return on Assets*).

¹⁵ Het percentage komt ook onder de norm die het ministerie van Financiën aan staatsdeelnemingen stelt, die neerkomt op zo'n 7%: “Zo wordt voor het rendement op investeringen dat van deelnemingen wordt verlangd een rendementseis gehanteerd van ongeveer drie procent boven het rendement op staatsobligaties. Afhankelijk van het risicoprofiel van de betreffende deelnemingen kan dit hoger of lager zijn. Dit blijft maatwerk.”. Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 165, nr. 69.

RoA bij bedrijf 1 hoger dan bij bedrijf 2. De RoA zegt met andere woorden niet veel over de winstgevendheid van een investering.

Ex post analyse houdt onvoldoende rekening met onzekerheid

De NMa houdt in haar analyse echter een *ex post* perspectief aan. Een *ex post* rendement dat uitstijgt boven het marktrendement, kan zeer wel een redelijk rendement zijn wanneer rekening wordt gehouden met de risico's ten tijde van de investering. De hoogte van dat rendement dient vanuit mededingingsrechtelijk perspectief te worden gezien ten opzichte van het *ex ante* risico voor de (eigen)vermogensverschaffer. Dat wil zeggen het risico op het moment dat het vermogen ter beschikking wordt gesteld aan de onderneming, en de investering door de onderneming vaak nog gedaan moet worden en de toekomstige winsten onzeker zijn.

Correcte maatstaf

Omdat de economische literatuur aangeeft dat RoA, maar ook ROIC (*Return on Investment*) statische, boekhoudkundige winstmaatstaven die door gehanteerde waarderings- en afschrijvingsmethoden makkelijk kunnen afwijken van het daadwerkelijke rendement, is het beter een andersoortige maatstaf te gebruiken. Winstmaatstaven als de (afgeknotte) interne rendementsvoet (*Truncated Internal Rate of Return*) en *Tobin's q* worden in de literatuur als *forward looking* maatstaven gezien die de werkelijke winst weergeven. Nadeel is wel dat het niet altijd eenvoudig is om over de data te beschikken die nodig zijn om deze maatstaven te berekenen.

De NMa ondermijnt haar eigen bevindingen

In paragraaf 4.4 wordt geconcludeerd dat NS op het hoofdrailnet geen overwinst realiseert. Los van het feit dat deze conclusie op de verkeerde gronden wordt getrokken, ondermijnt deze conclusie de conclusies in de marktscan dat de concessie op het hoofdrailnet mogelijk openbaar aanbesteed moet worden in plaats van onderhands gegund te worden en dat de concessie in het geval van een onderhandse gunning strikter en gedetailleerder geformuleerd dient te worden. Als er immers geen overwinst wordt gemaakt, lijkt het huidige concessiemechanisme en het toezicht adequaat te zijn.

2.6 Analyses van kosten en baten

De in de marktscan uitgevoerde analyses van kosten en baten van investeringen en innovaties kloppen vaak niet, doordat baten vaak worden overschat en niet onderbouwde aannames over kosten worden gedaan.

Actuele reisinformatie

In paragraaf 4.3 van de marktscan vergelijkt de NMa de kosten en baten van het investeren in betere reisinformatie. Bij het ontbreken van juiste en actuele informatie maken reizigers mogelijk verkeerde beslissingen en dat is welvaartsverlagend. De NMa vraagt zich af of een eventuele onderinvestering het gevolg is van het concessiemechanisme.

NMa (2011) berekent de opbrengsten van het vergroten van transparantie bij verstoringen op basis van de mogelijkheid dat de helft van de vertragingstijd kan worden vermeden door actuele

reisinformatie.¹⁶ Het is onduidelijk waar de NMa deze aanname op baseert. Een andere aanname betreft een “*maximale reistijdwaardering*” van reizigers van € 18,78 (p. 35). De gemiddelde reistijdwaardering van treinreizigers is echter lager, circa € 7.¹⁷ De baten worden dus door de NMa sterk overschat. Bovendien worden de kosten onnauwkeurig geschat op “*enkele tientallen miljoenen*” op basis van een uitspraak van de president-directeur van NS. Welke investeringen hiermee zijn bedoeld, maakt NMa (2011) niet duidelijk. De conclusie “*De kosten van het vergroten van de transparantie door het verbeteren van de kwaliteit van actuele reisinformatie lijken lager te zijn dan de maatschappelijke opbrengsten van een dergelijke maatregel. In enkele jaren zou een investering in verbetering van actuele reisinformatie zich maatschappelijk gezien terugverdienen*” (NMa, 2011, p. 42) is dus niet onderbouwd. Bovendien is de tekst in de eerste zin veel voorzichtiger (“*lijk*”) dan de stellige conclusie in de zin erna.

Bovendien maakt de NMa geen onderscheid tussen de analyse van maatschappelijke kosten en baten en de analyse van private kosten en baten. Als een investering in actuele reisinformatie zich maatschappelijk gezien terugverdient, is het de vraag of zulke investeringen ook voor een spoorwegonderneming (zoals NS) rendabel zijn. Als de maatschappelijke voordelen groter zijn dan de bedrijfseconomische opbrengsten, ligt overheidsbeleid voor de hand. Op p. 36 veronderstelt de NMa dat NS de kosten van verbeterde reisinformatie kan doorrekenen aan de reiziger, omdat NS “*de mogelijkheid [heeft] om een groot deel van haar tarieven vrijblijvend te verhogen*”. Zoals reeds in paragraaf 2.4 is aangegeven is dit een onjuiste veronderstelling.

In het licht van de doorgaans (impliciete) negatieve beoordeling van onderhandse gunning door de NMa, is het interessant is dat de NMa concludeert dat het concessiemechanisme van het hoofdrailnet voldoende prikkels genereert voor NS om te investeren in actuele reisinformatie. Tegelijk concludeert de NMa op p. 37 dat het concessiemechanisme voor regionale vervoerders (openbare aanbesteding) beperktere prikkels genereert om te investeren in actuele reisinformatie.

Daarbij maakt de NMa overigens een verkeerde veronderstelling als zij op p. 36 stelt dat in geval van een lump sum vergoeding per jaar (zoals vaak het geval bij aanbestede regionale concessies) de vervoerder niet wordt geprikkeld om tijdens de concessieperiode extra inkomsten te genereren. Bij een vaste exploitatiebijdrage heeft de concessiehouder die prikkel juist wel: alle extra marktopbrengsten (uit kaartverkoop) die de vervoerders weet te realiseren dragen bij aan de winst.

Stille treinen

In hoofdstuk 5 van de marktscan bekijkt de NMa van een aantal innovaties de maatschappelijke kosten en baten. Een daarvan is de introductie van stille treinen (paragraaf 5.2). De baten hiervan worden door de NMa geschat op basis van een kengetal voor de prijsdaling van huizen per extra decibel: 1 à 2%. Dit kengetal wordt ontleend aan een CPB studie van vliegtuiglawaai. Howarth et al. (2001) laten zien dat er aanwijzingen zijn dat vliegtuiglawaai als ernstiger wordt ervaren dan geluidhinder van treinen. Deze auteurs geven voor treinen een prijsdaling van woningen van 0,2 tot 0,4% per decibel. Dat is een vijfde deel van de aanname in NMa (2011). Op basis hiervan zouden de baten van stillere treinen ook slechts een vijfde deel zijn van wat in NMa (2011) wordt berekend. NMa overschat daarmee de baten van stille treinen. Voorts is de inschatting van baten

¹⁶ p. 35: “*Mogelijk kan de helft van de vertragingstijd worden vermeden door actuele reisinformatie door het nemen van een andere trein of vervoersmiddel of nuttige besteding van tijd.*”

¹⁷ http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Value%20of%20time%20personenvervoer%20per%20trein_tcm174-273205.pdf. Het bedrag € 18,78 geldt mogelijk voor zakelijke reizigers.

te grof, onder meer omdat de NMa geen rekening houdt met het feit dat de waardering sterk zal afhangen van het huidige geluidsniveau.

Over de Fyra wordt in de NMa marktscan in paragraaf 5.4 gesteld (p. 48): “*Voor wat betreft de kosten geldt dat NS en KLM jaarlijks 148 miljoen euro (prijspeil 2000) betalen om als enige op het spoor te mogen rijden. Er zijn dan jaarlijks minimaal 23 miljoen ritten noodzakelijk van zakelijke reizigers of 50 miljoen ritten van woon-werkreizigers om deze investering in reistijdverkorting als maatschappelijk efficiënt te kunnen bestempelen*”. De maatschappelijke efficiëntie wordt echter niet bepaald door de kosten voor NS en KLM, want deze zijn een overdracht van NS en KLM naar de overheid. De maatschappelijke kosten zijn de investeringen in de spoorlijn plus de onderhoudskosten en exploitatiekosten. Of, als de investering wordt beschouwd als ‘sunk costs’, uit de onderhoudskosten en exploitatiekosten. De in NMa (2011) berekende aantallen ritten zijn dus onjuist.

WiFi

In paragraaf 5.5 van de marktscan schat de NMa de betalingsbereidheid van reizigers voor WiFi in de trein op € 3 per reiziger per dag, op basis van onderzoeken uit 2005 en 2008. Het lijkt echter aannemelijk dat deze betalingsbereidheid neerwaarts wordt beïnvloed door de recente sterke groei van het aantal smartphones en laptops met mobiel internet.¹⁸ Cijfers van 2005 en 2008 zijn daardoor geen betrouwbaar uitgangspunt meer. Verder maakt de NMa hier nogal wat aannames die verder niet onderbouwd worden, bijvoorbeeld als het gaat om het percentage waarvoor Arriva wordt gesubsidieerd (dezelfde proportie als NS).

OV-fiets

In paragraaf 5.6 concludeert de NMa dat de OV-fiets een efficiënte investering is. Het is echter niet duidelijk op welke bron(nen) de geschatte investeringen in de OV-fiets (pp. 50-51) zijn gebaseerd. Ook de verwachte groei van 40% per jaar vanaf 2011 wordt niet onderbouwd. Voorts zijn aannames zoals over de veronderstelde groei van de opbrengsten (met een factor 1,4 vanaf 2011) en de aanname dat NS ook in 2008 5 miljoen euro heeft geïnvesteerd, niet onderbouwd. Daarom kan de conclusie niet gevalideerd worden.

De besparingen op brandstofkosten en een deel van de congestiebatens die NMa (2011) noemt als extra batens van de OV-fiets, worden ervaren door de reiziger zelf en zijn daarmee al meegenomen in zijn betalingsbereidheid voor de OV-fiets. Het nogmaals opvoeren van deze batens zou een dubbel telling opleveren.

OV-chipkaart

De conclusie op p. 54 en in de samenvatting van NMa (2011), dat het erop lijkt dat de maatschappelijke voordelen van de OV-chipkaart groter zijn dan de kosten, wordt niet ondersteund door de analyse op pp. 52-53. Daaruit blijkt dat de bandbreedte van de netto batens min 290 tot

¹⁸ Het CBS (2011) stelt: “*In 2010 had 20 procent van de internetgebruikers een laptop met draadloze internetverbinding tegen 13 procent in 2007. Ruim één op de vijf internetgebruikers had via een mobiele telefoon internettoegang (21 procent) in 2010 tegen 8 procent in 2007.*”

plus 530 miljoen euro is, en dus ook negatief kan zijn. Bovendien wijst NMa (2011) op enkele niet meegenomen nadelen (fraudegevoeligheid, klachten) die het saldo verder kunnen verlagen.¹⁹

¹⁹ Daarnaast zijn de in de kosten-batenanalyse meegenomen baten van verdere tariefdifferentiatie nog verre van gerealiseerd.

3 Beoordeling overige argumenten en onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk beoordelen we de argumenten die niet primair economisch van aard zijn (maar wel een economische component kunnen hebben). Tevens bekijken we in hoofdlijnen de onderzoeksmethoden (hoe zijn de feiten verzameld en zijn de bronnen vermeld?). Ook nu wordt de conclusie steeds bondig onder de paragraaftitel geformuleerd.

3.1 Controle en toezicht op concessie hoofdrailnet

De NMa geeft aan te twifelen aan de onafhankelijkheid van het toezicht en ziet een tekort aan toezicht. Beide indrukken worden echter niet onderbouwd met feiten.

NMa onderbouwt niet met feiten dat de controle faalt

De NMa is kritisch ten aanzien van de onafhankelijkheid van de kwaliteitsmeting en controle op prestatie van hoofdrail (door NS). Dat is terecht voor zover het klopt dat NS zelf metingen verricht. Immers, een slager die zijn eigen vlees keurt moet aan extra waarborgen voldoen. De NMa wijst echter alleen op het verschil met de regionale concessies (p. 15: *“Een belangrijk verschil met de concessie voor het hoofdrailnet is dat de regionale concessieverleners zelf meten of de vervoerders aan de gestelde eisen voldoen.”*), maar onderzoekt niet of de prestatieingen door NS onvoldoende waarborgen voor onafhankelijkheid bevatten. In het bestek van ons rapport is een dergelijke analyse niet mogelijk. Wel is uit een analyse van Horvat & Partners in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gebleken dat de rapportages van NS aan het ministerie *“juist, volledig en conform afspraak”* zijn opgesteld. Wel dienende begrippen representatief en statisch betrouwbaar verder uitgewerkt en toetsbaar gemaakt te worden (Brief van de directeur spoorvervoer van het Ministerie van I&M aan NS, 8 juni 2011, kenmerk: IenM/BSK-2011/75624).

De NMa is overigens onvolledig in haar beschrijving van de controle op de prestaties van NS. Een deel van de metingen wordt namelijk niet door NS maar door ProRail gedaan (dit betreft punctualiteit, aansluitingen en gereden treinen).

Bovendien wordt bij de controle van prestaties binnen de regionale concessies verondersteld dat dit niet door de vervoerders zelf gebeurt, maar wordt dit enkel aangetoond voor wat betreft klanttevredenheidonderzoek (p. 15, dit wordt gedaan door KpVV). Voor de overige prestatieingen is niet steeds duidelijk wie deze uitvoert, en in de praktijk kan dit ook verschillen per concessie.

Het feit dat de prestatieingen van de regionale vervoerders doorgaans niet openbaar zijn, althans niet eenvoudig zijn te verkrijgen, doet afbreuk aan de bewering dat hierdoor *“klanten beter de betrouwbaarheid van de verbinding kunnen beoordelen”* (p. 18). Overigens zijn niet alleen de prestatieingen doorgaans niet openbaar, hetzelfde geldt voor de regionale concessie-contracten. Dat maakt het moeilijk voor reizigers(organisaties) om te weten waar ze ‘recht op hebben’. De con-

cessie voor het hoofdrailnet is wel openbaar (bijv. op internet te downloaden) en hetzelfde geldt voor de gemeten prestaties.

Tekort aan toezicht betekent in ieder geval niet een tekort aan toezichthouders

Tussen de regels door lijkt de NMa te suggereren dat er witte vlekken zitten in het toezicht op de hoofdrailnet concessie. De NMa geeft op verschillende plekken in de marktscan aan te twifelen aan de onafhankelijkheid van het toezicht en tevens of er wel voldoende toezicht is. Zo staat in de samenvatting op p. 4: *“Als voor onderhandse gunning wordt gekozen, moet juist extra aandacht worden besteed aan de prijs-kwaliteitsafspraken in de concessieovereenkomst en het toezicht op naleving van de vastgelegde afspraken.”* Op dit moment is zoals bekend de concessie voor het hoofdrailnet onderhands gegund en deze aanbeveling over extra aandacht is dus volgens de NMa nu reeds aan de orde.

Of er daadwerkelijk witte vlekken in het toezicht bestaan, is op basis van de marktscan niet te zeggen. In de marktscan wordt het toezicht immers niet in detail beschreven²⁰ en wordt tevens niet bekeken welke mogelijk probleemgebieden buiten het blikveld van de huidige toezichthouders vallen en/of op welke punten de huidige toezichthouders falen.

NMa vraagt om extra toezicht, maar laat art. 24 Mw en art. 67 Spoorwegwet onbenut

De NMa suggereert op diverse plaatsen dat de regionale vervoerders afhankelijk zijn van NS en dat NS een machtspositie heeft. Er wordt in de marktscan geen onderzoek beschreven waaruit blijkt wat de relevante geografische en productmarkt is voor bijkomende diensten en voorzieningen. Daardoor kan de conclusie van de NMa dat NS op dit gebied een machtspositie heeft, niet worden gevalideerd. Tevens geeft de NMa aan dat deze machtspositie leidt tot inefficiënties. Dit staat bijvoorbeeld in de samenvatting op p. 5:

“De regionale vervoerders zijn op verschillende punten, zoals voor reisinformatie, vervoerbewijzen en kaartautomaten, afhankelijk van NS als enige leverancier. De NS heeft op deze diensten een machtspositie en regionale vervoerders zijn in meer of mindere mate gedwongen bepaalde producten en diensten bij NS af te nemen. Door deze afhankelijkheid hebben zij geen goede onderhandelingspositie ten opzichte van NS bij het vaststellen van prijzen en voorwaarden van deze producten en diensten. Als gevolg hiervan hebben regionale vervoerders niet de mogelijkheid om de kosten van deze producten en diensten te drukken en daarmee efficiënter te werken. In de concessie van NS, opgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, staan weliswaar eisen opgenomen in termen van redelijke prijzen en voorwaarden, maar het lijkt raadzaam te onderzoeken of de positie van de regionale vervoerders versterkt kan worden, bijvoorbeeld door toezicht op dergelijke afspraken.”

Onduidelijk is waarom de NMa hier vraagt om extra toezicht, terwijl er al instrumenten voor handen zijn om een door de NMa geconstateerd machtspositieprobleem op te lossen. Ten eerste is dat artikel 24 van de Mededingingswet. Dit artikel verbiedt dat partijen met een machtspositie daar misbruik van maken. Ten tweede is dat artikel 67 van de Spoorwegwet waarin de toegang tot

²⁰ In de motie Van Gent (Kamerstuk 31 843 nr. 7) wordt de regering verzocht om de Vervoerkamer van de NMa extra wettelijke bevoegdheden te geven met betrekking tot het toezicht op het spoor. Het antwoord op deze motie is nog niet verschenen.

bijkomende diensten en voorzieningen is geregeld.²¹ Een analyse waarom artikel 24 Mw of artikel 67 van de Spoorwegwet ontoereikend zouden zijn of het toezicht op basis van deze instrumenten faalt, ontbreekt in de marktscan.

Overigens bevat het bovenstaande citaat feitelijke onjuistheden, bijvoorbeeld als gesteld wordt dat de regionale vervoerders alleen bij NS terecht kunnen voor kaartautomaten en de regionale vervoerders afhankelijk zijn van NS waar het gaat om prijsstelling van vervoerbewijzen. Regionale vervoerders kunnen en mogen hun eigen kaartautomaat plaatsen.²² Arriva heeft in het Noorden eigen kaartautomaten. Er is dus een alternatief buiten NS (zie ook het gestelde op p. 40: “*In veel gevallen hebben regionale vervoerders geen keuze omdat een aantrekkelijker alternatief ontbreekt.*”). Ook is er geen afhankelijkheid ten aanzien van vervoerbewijzen, maar eisen regionale concessieverleners doorgaande kaartjes.²³ Daarnaast is de veronderstelde ‘afhankelijkheid’ in het OV-chipkaart tijdperk niet meer aan de orde. Sinds oktober 2009 wordt geleidelijk bij het treinvervoer in Nederland de OV-chipkaart ingevoerd. Het is de bedoeling dat eind 2012 de papieren treinkaartjes verdwijnen. Daarmee is ook de op p. 40 genoemde afhankelijkheid wat betreft ticketprinters in de praktijk minder groot dan de NMa aanneemt. Omdat ticket printers vrij verkrijgbaar zijn, bestaat deze door de NMa veronderstelde afhankelijkheid echter ook niet zonder de OV-chipkaart.

3.2 Vergelijking aanbesteden en onderhands gunnen

De in de marktscan uitgevoerde vergelijking van openbaar aanbesteden en onderhands gunnen is te beperkt onderbouwd om conclusies op te kunnen baseren.

Impliciet ademt de marktscan een duidelijke voorkeur voor openbaar aanbesteden van de concessie voor het hoofdrailnet uit. Mogelijke reden dat de NMa deze voorkeur niet expliciet maakt, is dat zij erkent dat het uiteindelijk een politieke keuze is of het hoofdrailnet openbaar wordt aanbesteed dan wel onderhands wordt gegund.

In de marktscan concludeert de NMa dat onderzoek wenselijk is naar de mogelijkheden om ook bij het hoofdrailnet de methode van openbare aanbesteding toe te passen, net zoals bij de regionale concessies gebeurt. De NMa geeft ter onderbouwing aan dat:

“Van nature prikkelt een systeem met onderlinge competitie vervoerders het meest om met een scherp aanbod te komen.” (p. 4).

De conclusie over de voordelen van het openbaar aanbesteden van regionale concessies ten opzichte van onderhandse gunning worden niet onderbouwd doordat slechts twee regionale concessies zijn bekeken en niet is gecontroleerd of de uitkomsten van deze steekproef representatief zijn voor alle regionale concessies. Op p. 15 staat dat de NMa in het kader van de marktscan “*als voorbeeld*” naar de concessies van de Heuvellandlijn en de Maaslijn is gekeken. Het is niet aanneemelijk dat deze beide concessies representatief zijn voor alle regionale concessies. Zo zijn beide

²¹ Belangrijke elementen in dat artikel zijn de verplichting een redelijk aanbod te doen voor het ter beschikking stellen van de dienst, dat wil zeggen het leveren tegen non-discriminatoire voorwaarden, tegen kostengeoriënteerde tarieven en onder voorwaarden die de mededinging niet beperken.

²² Op p. 40 staat in de tabel: “*Kaartautomaten van NS moeten op stations langs regionale lijnen aanwezig zijn.*” Dat klopt niet; er moeten kaartautomaten zijn, maar die hoeven niet perse van NS te zijn.

²³ Op p. 40 staat: “*Agentschappen (verkooppunten) van regionale vervoerders verkopen kaartsoorten van NS.*”. Vergeten wordt te vermelden dat het omgekeerde ook het geval is.

concessies gesitueerd in het zuiden van Nederland, werden beide gewonnen door dezelfde partij (Veolia) en was in beide gevallen sprake van twee bidders. Daar waar in de zin direct volgend op de beschrijving van de steekproef, de bevindingen nog worden beperkt tot “*deze regionale concessies*” (onderstreping SEO), worden de overige bevindingen als geldend voor alle regionale concessies gepresenteerd. Deze veralgemenisering van resultaten zonder toets op representativiteit voldoet niet aan de eisen van gedegen onderzoek.

Door dit gebrek aan representatief onderzoek naar de effecten van het aanbesteden van regionale concessies, blijft de analyse hangen in veronderstellingen. De belangrijkste daarvan is de veronderstelling dat concurrentie altijd de meest efficiënte oplossing van het allocatievraagstuk genereert (zie ook het hierboven aangehaald citaat van p. 4). Zoals in paragraaf 2.1 reeds aangegeven, kan deze wetmatigheid alleen worden gebruikt in een situatie die voldoet aan de voorwaarden van volledig vrije mededinging. Omdat in het geval van reizigersvervoer per spoor niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, mag niet zonder meer worden verondersteld dat aanbesteding altijd beter uitwerkt dan onderhandse gunning voor consumentenwelvaart.

Een andere belangrijke veronderstelling is dat regionale concessies zonder meer vergelijkbaar zijn met de concessie voor het hoofdrailnet, in de zin van: wat goed is voor regionale concessies is ook goed voor het hoofdrailnet. Dit volgt onder meer uit hetgeen de NMa op p. 17 stelt:

“Er zijn geen economische argumenten bekend waarom het hoofdrailnet onderhands zou moeten worden aanbesteed en de regionale spoorlijnen door middel van openbare aanbestedingen.”

Hier lijkt de NMa te willen zeggen dat als er economische argumenten zijn om regionale concessies openbaar aan te besteden dat die ook gelden voor de concessie voor het hoofdrailnet. Omdat de NMa geen analyse maakt van mogelijk relevante verschillen tussen beide soorten concessies, kan de stelling van de NMa niet zonder meer worden onderschreven. Een analyse van verschillen zou onder andere aandacht moeten besteden aan het verschil in complexiteit van het hoofdrailnet en de regionale lijnen. Het is immers iets anders om een concessie voor een netwerk van spoorlijnen op te stellen dan een concessie voor een of enkele lijnen. Daarnaast kan een onderhandse gunning meer mogelijkheden bieden om tijdens de looptijd van de concessie bij te sturen, juist omdat de concessie niet dichtgeregeld is, maar wat flexibeler is opgesteld (om ruimte voor optimalisatie te geven, zie paragraaf 2.2). In dit verband is het opvallend dat in Engeland momenteel een beleidsdiscussie gaande is over het afstappen van detail-monitoring en -specificatie, omdat dit zorgt voor extra lasten voor vervoerders en niets toevoegt aan marktgerichtheid (McNulty, 2011). Op p. 44 van dit McNulty report staat:

*“In broad principle, Government should determine **what** the rail industry should deliver, and the industry should determine **how** this is to be achieved. Accordingly, Government should decide the overall policy direction, the level of funding available, and the outcomes and objectives it is seeking.”* (dikgedrukte in het origineel).

Ondanks gebruik zelfde bronnen, verschil tussen spoormonitor en marktscan

Het doel van de NMa met de marktscan is om te onderzoeken “*op welke wijze de markt voor het personenvervoer over het spoor kan worden verbeterd.*” (p. 7). Op basis van de in het kader van de spoormonitor gevoerde interviews heeft de NMa kennelijk aanleiding om aan te nemen dat de markt voor personenvervoer per spoor op dit moment niet goed functioneert. In de laatste monitor, de

vijfde spoormonitor die een jaar gelden verscheen, staat beschreven dat de regionale vervoerders aangeven dat NS een bijzondere positie inneemt in de markt. Deze vervoerders geven aan dat zij de strijd om concessies met NS of haar dochteronderneming Syntus als oneerlijk ervaren, omdat NS de concessie voor het hoofdrailnet heeft.

De NMa herkent deze zorg, maar zij *“is echter van mening dat de bijzondere positie van NS niet zonder meer met zich meebrengt dat er sprake is van oneerlijke concurrentie”* (p. 12). Zo lang NS een (financiële) scheiding tussen de activiteiten op het hoofdrailnet en ander openbaar vervoer toepast en transparantie toont, kan zij *“de ongerustheid uit de markt mogelijk wegnemen”* (p. 12).²⁴ Er wordt in de monitor niet gesproken over de wenselijkheid om de concessie op het hoofdrailnet openbaar aan te besteden als deze in 2015 afloopt. Omdat de marktscan op dezelfde interviews is gebaseerd als de monitor, is het opvallend dat in de scan wel en in de monitor niet over de wijze van concessieverlening wordt gesproken.

Ondanks het feit dat de NMa dit niet aangeeft in de marktscan, zou het zo kunnen zijn dat de NMa in het kader van de marktscan ook interviews heeft gehouden. Indien dat het geval is geweest, ware het belangrijk geweest om het aantal interviews en de interviewpartners expliciet te noemen bij de onderzoeksverantwoording.

3.3 Gebruik van bronnen en cijfers

De in de marktscan gebruikte bronnen zijn niet altijd traceerbaar (bronvermelding ontbreekt) en de gepresenteerde cijfers niet altijd vergelijkbaar.

NMa (2011) presenteert cijfers die niet vergelijkbaar zijn. Bijvoorbeeld volgens figuur 3.4 (p. 24), rechterzijde nam het aantal fte per reizigerskilometer in 2007 met ca. 10% toe (0,58 naar 0,64). Deze toename lijkt (mede) veroorzaakt te zijn door een definitiewijziging/reorganisatie: *“In 2007 zijn alle activiteiten op het gebied van het binnenlands reizigersvervoer onder de paraplu gebracht van NS Reizigers. Toegevoegd zijn NS Commercie, Tickets&Service en NS Concernveiligheid”* (NS, 2008, p. 57).

De personeelsomvang voor het reizigersvervoer op het hoofdrailnet is in figuur 3.4 bovendien kennelijk gedeeld door het totaal aantal Nederlandse reizigerskilometers in figuur 3.5 (ook buiten het hoofdrailnet). Dat is zoiets als appels door peren delen.

Verder ontbreken enkele bronnen. Dat geldt bijvoorbeeld bij het punt van de NMa dat NS mogelijk voordeel geniet boven andere vervoerders die geen rechten tot commerciële exploitatie van stations e.d. hebben verkregen. Op p. 16 stelt de NMa dat:

“Een belangrijk toetscriterium bij de beoordeling van deze contracten [overeenkomsten tussen de Staat en NS over commerciële exploitatie van perrons, stations en vastgoed, SEO] is of er synergie bestaat tussen de verleende rechten (te weten voor de ontwikkeling van stations en vastgoed) en de ontwikkeling van het reizigersvervoer. Belangrijke conclusie uit een in 2006 gehouden evaluatie is dat deze synergie daadwerkelijk lijkt te bestaan, dus dat de ontwikkelingen op stations hebben bijgedragen aan reizigersgroei en andersom.”

²⁴ Op dit moment is NS verplicht separaat financiële verantwoording af te leggen over de hoofdrailnet concessie.

Onduidelijk is aan welke evaluatie de NMa hier refereert, er staat in de literatuurlijst ook geen publicatie die hierbij lijkt te passen. Dit is slordig, omdat de NMa vervolgens op p. 18 wel conclusies baseert op deze niet met naam en toenaam vermelde bron. De NMa concludeert dat de gestelde synergievoordelen aanleiding zijn voor nader onderzoek.

Overigens is de NMa-tekst zeer onduidelijk over het wel of niet bestaan van de synergievoordelen. Op p. 16 lijken de voordelen daadwerkelijk te bestaan (zie citaat hierboven), op p. 18 schrijft de NMa weer iets anders: *“Er is echter geen informatie beschikbaar waaruit blijkt in welke mate er daadwerkelijke synergie bestaat tussen deze contracten en de concessie voor het hoofdtrilnet.”*

Een andere onjuistheid betreffende de synergievoordelen is de vermelding op p. 17 dat de afspraken die NS en ProRail hebben gemaakt over het feit dat NS ruimte dient te creëren op die stations waar ze zelf niet komt, voor decentrale overheden om commerciële activiteiten op de stations te (laten) ontwikkelen. De NMa stelt dat deze afspraken niet openbaar zijn, maar dat zijn ze wel. Onder de noemer ‘Samen bouwen aan betere stations; Uitwerking afspraken evaluatie spoorwetgeving’ is door NS i.s.m. ProRail aan regionale overheden en regionale vervoerders gepresenteerd welke mogelijkheden er zijn dan wel worden gecreëerd om zelf commerciële voorzieningen te (laten) realiseren en te (laten) exploiteren op de perrons van 101 stations waar NS niet meer rijdt en welke mogelijkheden er zijn gecreëerd waardoor alle vervoerders zich met hun eigen huisstijl kunnen profileren in de transferruimte van deze stations. Verder is er, om nadere duidelijkheid te verschaffen over het aanbod van de services van NS Poort, door NS Poort een serviceportfolio opgesteld die hier meer duidelijkheid over verschaft.

Overigens refereert de NMa vervolgens zelf wel aan de afspraken op p. 4 van de samenvatting: *“Hoewel de decentrale overheden wel de mogelijkheid hebben concessies te koppelen aan commerciële exploitatie van stations, wordt daar in de praktijk nog te weinig gebruik van gemaakt.”* De NMa spreekt hier een waardeoordeel uit (“te weinig”) zonder dit te onderbouwen (wat is genoeg?) en zonder uit te zoeken waarom van de bestaande mogelijkheden geen gebruik wordt gemaakt.

De NMa lijkt aan te nemen dat de contracten tussen NS en de Staat eenvoudig aangepast kunnen worden. De afspraken over de exploitatie van stations (DZI: Definitie Zeggenschap Infrastructuur) zijn vastgelegd in bijlage II van Overeenkomst op hoofdlijnen tussen de Staat der Nederlanden en NS en dateren van 29 juni 1995. Deze afspraken zijn onderdeel van de splitsing van de infrastructuur en het vervoer geweest. Omdat de afspraken deel uitmaken van een privaatrechtelijke overeenkomst kunnen ze binnen het Nederlands recht niet eenzijdig worden aangepast. Daarnaast is, zoals de NMa ook vermeld (op p. 16), het commercieel exploitatierecht recent met 15 jaar verlengd tot 2025.

Een andere onzorgvuldige bronvermelding betreft voetnoot 16 op p. 14 waar de NMa een in 2006 uitgevoerde audit aan haalt:

“In een in 2006 uitgevoerde audit van deze periodieke zelfevaluatie wordt geconcludeerd dat ‘enige risico dat verbonden is aan het feit, dat NS zelf dit KTO uitvoert, is gelegen in de te geringe mate van gedocumenteerdheid van het analysetraject en de personele onderbezetting van dit deel van het onderzoeksproces.’”

Als bronvermelding wordt vervolgens Scheurs (2005) genoemd. De jaartallen kloppen niet met elkaar en de referentie staat ook niet in de literatuurlijst. Los daarvan wordt niet geverifieerd of de bevinding die op 2005/2006 betrekking heeft, nog steeds geldt anno 2011.

Bij figuur 5.2 wordt de Fietzersbond (2010) aangehaald, maar deze bron mist in de literatuurlijst. Hetzelfde geldt voor de vermelding onder figuur 5.3, waar wordt verwezen naar HBI en SEO (2006), een publicatie die overigens niet bestaat, en naar Commissie Kist (2008).

3.4 Niet onderbouwde opmerkingen

De marktscan bevat niet onderbouwde opmerkingen en de tekst in de samenvatting is stelliger dan de hoofdtekst.

De tekst in de samenvatting sluit niet altijd aan op de hoofdtekst. De samenvatting is stelliger en onnauwkeuriger. We geven drie voorbeelden, maar er zijn er meer.

Op p. 4 in de samenvatting concludeert de NMa dat: *“Het materieel op het hoofdrailnet is de afgelopen jaren efficiënter ingezet. Er is een grotere vervoersprestatie geleverd. Per eenheid materieel zijn meer reizigerskilometers gemaakt en waren er meer zitplaatsen beschikbaar voor reizigers.”* Op p. 27 staat een wat andere conclusie: *“Uit een (eenvoudige) partiële analyse van de productiviteit van het vervoer over het hoofdrailnet lijkt de productieve inzet van het materiaal in de afgelopen jaren te zijn verbeterd.”*^{25&26}

Deze conclusie kan de NMa alleen trekken voor NS, omdat de NMa in de marktscan verder geen analyse maakt van data van de prestaties van regionale vervoerders. Op p. 5 van de samenvatting stelt de NMa desondanks dat: *“De verbetering van de productiviteit bij de vervoerders hangt naar alle waarschijnlijkheid samen met doelmatigheidsprikkels die in de concessies zijn opgenomen.”* Zoals hierboven al bleek heeft de NMa in hoofdstuk 3 van de marktscan echter helemaal geen analyse gemaakt van de verbetering van de productiviteit van de regionale vervoerders. Er is slechts een tabel afgebeeld met de bezetting van regionale trajecten in 2006 en 2008. De conclusie die de NMa daarbij trekt, gaat niet over de gemiddelde productiviteitsverbetering van de regionale vervoerders: *“De bezetting verschilt uiteraard gedurende de spits en de daluren significant. Er zijn bovendien grote verschillen tussen de verschillende regionale trajecten [...], zowel in bezettingsgraad als in ontwikkeling in de afgelopen jaren.”* (pp. 24-25).

Op p. 4 van de samenvatting geeft de NMa als onderbouwing bij de aanbeveling dat onderzoek wenselijk is naar de mogelijkheden om ook bij het hoofdrailnet de methode van openbare aanbesteding toe te passen aan dat: *“Van nature prikkelt een systeem met onderlinge competitie vervoerders het meest om met een scherp aanbod te komen.”* (p. 4). In de hoofdtekst wordt dit zorgvuldiger geformuleerd. *“Van openbare aanbesteding gaat immers meer competitieve druk uit dan van onderhandse contracten afhankelijk van het aantal partijen dat meedingt.”* (p. 18; onderstreping SEO). Overigens wordt de nuance van het aantal bidders verder niet meegewogen in de analyse (zie paragraaf 3.2).

Op verschillende plaatsen ontbreekt een onderbouwing. We geven hier slechts enkele voorbeelden, en zijn daarbij niet uitputtend.

In paragraaf 3.2 worden schaalvoordelen besproken. Op p. 21 staat: *“Integratie kan overigens ook nadelen hebben, bijvoorbeeld doordat het bedrijf minder goed in staat is om steeds de goedkoopste toeleverancier te zoeken.”* De tekst onderbouwt niet waarom integratie dit moeilijker zou maken.

²⁵ Overigens spreekt de NMa in het vervolg van dezelfde alinea toch weer van vervoerders (meervoud).

²⁶ Het zou interessant zijn om te weten of de stijgingen in reizigerskilometers per ritkilometer (2008 ten opzichte van 2008) positief samenhangt met het aantal bidders in de aanbesteding. De concessie Zwolle-Kampen met de op vier-na-hoogste index is onderhands gegund.

De NMa neemt op p. 38 aan dat de exploitatiekosten van Arriva, geschat op € 4,50 per treinkilometer, representatief zijn voor alle regionale vervoerders in 2008. Deze veronderstelling wordt niet onderbouwd.

Ook zijn er andere onduidelijkheden. In de hoofdtekst op p. 9 presenteert de NMa de regionale vervoerders Veolia en Connexxion als aparte vervoerders. In de voetnoot wordt ietwat terloops vermeld dat beide vervoerders in 2010 zijn gefuseerd. Onduidelijk is of de NMa in haar verdere analyse nu uitgaat van drie of vier regionale vervoerders (Veolia Transport/Connexxion, Arriva/Deutsche Bahn, Syntus en DB Regionalbahn). Op p. 20 gaat de NMa uit van Connexxion als zelfstandig bedrijf, zonder de fusie en ook zonder het moederbedrijf in ogenschouw te nemen.²⁷ Tevens is onduidelijk hoe de NMa meeweegt (1) dat de regionale vervoerders eigendom zijn van Franse en Duitse spoorwegondernemingen die qua groepsomzetten vele malen groter zijn dan NS, (2) die diepe zakken hebben en (3) dat het Franse reizigersvervoer per spoor minder makkelijk toegankelijk is dan het Nederlandse net.²⁸

3.5 Feitelijke onjuistheden

De marktscan bevat feitelijke onjuistheden, waarvan een deel al elders in dit rapport is genoemd en enkele overige voorbeelden hier worden gegeven.

In deze beoordeling is op verschillende punten al aangegeven dat de NMa zich baseert op verkeerde feiten. In deze paragraaf voegen we daar nog een aantal feitelijke onjuistheden aan toe.

Op p. 5 staat dat regionale vervoerders niet zelfstandig hun prijzen kunnen aanpassen, “*omdat zij afhankelijk zijn van de prijszetting van NS en de bereidheid van concessieverleners om prijzen aan te passen*”.²⁹ De regionale vervoerders zijn echter niet afhankelijk van NS, maar van de eisen die de regionale concessieverleners stellen en de ruimte die zij laten voor tariefverhogingen. Door het gebruik van de OV-chipkaart is die ruimte vervolgens zelf in te vullen door de regionale vervoerders (dus zonder daarbij afhankelijk te zijn van NS). Alleen in het geval van papieren kaartjes is het NS systeem relevant.

In tabel 2.2 wordt aangegeven dat de concessie voor het hoofdrailnet veel algemener is dan van HSL-Zuid en de Heuvellandlijn. Vergeten wordt dat de concessie voor het hoofdrailnet niet los gezien kan worden van het vervoerplan, waarin meer details staan. Op p. 15 wordt aangegeven dat in de regionale concessies gedetailleerde voorwaarden zijn opgenomen over bediening van stations, treinaansluitingen, punctualiteit, vervoergarantie voor reizigers, rituitval en reisinformatie, soort treinmateriaal en hun onderhoud aan treinen en dat niet het geval zou zijn bij de concessie voor het hoofdrailnet. Dat is echter niet juist, deze voorwaarden worden ook gesteld in het bij de concessie voor het hoofdrailnet behorende vervoerplan dat elk jaar wordt opgesteld. Consumentenorganisaties hebben daarbij adviesrecht en de minister dient het plan goed te keuren.

²⁷ “Daartegenover staat dat alle vervoerders (met uitzondering van Connexxion) geacht kunnen worden voldoende inkoopmacht te hebben om schaalvoordelen te behalen, bijvoorbeeld bij de aanschaf van treinen en het verwerven van kapitaal.”

²⁸ Dit blijkt uit de Rail Liberalisation Index 2011 van IBM Global Service/Ch. Kirchner, Humboldt University Berlijn.

²⁹ Dit komt ook op verschillende plekken in de hoofdtekst terug (p. 33, p. 36). Of de regionale vervoerders zich moeten baseren op het NS kaart- en tariefsysteem hangt van de concessie af.

In tabel 4.3 schrijft de NMa dat: “NS zal bij ongeplande verstoringen klanten geen omreisadvies via regionale lijnen geven. Regionale vervoerder neemt informatie over buitendienststellingen in het vervoersgebied van NS op in al haar relevante communicatiemiddelen.” Op zich klopt dit, maar dit is niet zoals de tekst lijkt te suggereren een voorbeeld van machtsmisbruik door NS. Het is namelijk de afspraak tussen NS en de regionale spoorvervoerders dat NS niet mag doorverwijzen, omdat het regionaal spoor de grote drukte bij een calamiteit bij NS vaak niet aan kan. Grote groepen reizigers (bijvoorbeeld studenten) hebben namelijk standaard al omreisrechten en maken daarvan bij een calamiteit direct gebruik. Aanvullend op deze afspraak maken de regionale vervoerders en NS – voor die situaties waarin dat wel kan – specifieke afspraken om de regionale treindienst te versterken waardoor het omreizen wel mogelijk wordt. Is versterking niet mogelijk dan zet NS (zoals ook elders in het land gebruikelijk) bussen in. Overigens geeft NS soms ook adviezen om gebruik te maken van stadsbussen/metro. Dan heeft NS daar met de betreffende vervoerder (bijv. GVB) ook vooraf contact over. Voorts lopen er op dit moment enkele pilots naar de mogelijkheid om bij een ongeplande verstoring buiten de spits om te reizen via een regionale spoorlijn. Uit deze pilots zal moeten blijken of en zo ja in welke gevallen omreizen via regionale lijnen een optie voor reizigers is.

4 Conclusie

Een belangrijke reden voor de overheid om zich te bemoeien met het reizigersvervoer per spoor is het voorkomen dat vervoerders overwinsten maken en dat kwalitatief goed vervoer wordt verzorgd zodat mobiliteit per openbaar vervoer wordt gestimuleerd. De NMa concludeert dat op de concessie voor het hoofdrailnet geen overwinsten worden gemaakt en neemt aan dat geen overwinsten worden gemaakt op de regionale concessies. Verder concludeert zij dat de kwaliteit van het reizigersvervoer de afgelopen jaren is toegenomen en dat het grootste deel van de innovaties op het spoor van de afgelopen jaren maatschappelijk efficiënt was. Niettegenstaande deze positieve bevindingen concludeert de NMa in de marktscan dat verbeteringen mogelijk zijn als het gaat om:

- de wijze van concessieverlening: onderzoeken of het wenselijk is om ook bij het hoofdrailnet de methode van openbare aanbesteding toe te passen in plaats van onderhandse gunning en het aanscherpen van toezicht en controle op deze concessie;
- de verhouding tussen NS en regionale vervoerders: extra toezicht om de afhankelijkheid van de regionale vervoerders van NS te verminderen en de synergievoordelen van reizigersvervoer en de commerciële exploitaties van stations en vastgoed breder over de marktspelers te verspreiden;
- de prijsstelling voor reizigers: een verdere differentiatie van ticketprijzen.

Het onderzoek van de NMa is onvoldoende onderbouwd om dergelijke conclusies te kunnen trekken. Belangrijkste punten van kritiek zijn:

- De welvaartseconomische basis van de NMa analyse is te nauw ingevuld, omdat geen rekening wordt gehouden met de kosten en baten voor de belastingbetaler. Dit betekent onder meer dat niet zonder meer conclusies over welvaartsverhogende dan wel welvaartsverlagende effecten van verschillende concessiemechanismen kunnen worden getrokken.
- De marktscan van de NMa leunt zwaar op de aanname dat de concurrentie *om de markt* voor openbaar vervoersconcessies – zoals die in openbare aanbestedingsprocedures wordt georganiseerd – effectief werkt. Deze veronderstelling wordt echter niet onderbouwd met feiten. Meer in het algemeen gaat de marktscan uit van de situatie met volledig vrije mededinging. De voorwaarden voor deze situatie zijn echter zeer strikt en in het geval van reizigersvervoer per spoor wordt er niet aan voldaan. Het gevolg is dat te snel conclusies worden getrokken, bijvoorbeeld over de effectiviteit en efficiëntie van openbaar aanbesteden. In de praktijk werken openbare aanbestedingen van regionale concessies minder effectief dan de NMa veronderstelt, onder meer doordat er slechts een beperkt aantal bieders meedoet.
- De vergelijking van concessiemechanisme – openbaar aanbesteden versus onderhands gunnen – is ook op andere punten te beperkt onderbouwd. Zo wordt geen rekening gehouden met de waarschijnlijk veel hogere kosten van het opstellen en monitoren van een in detail dichtgeregelde concessie voor het hoofdrailnet. Het hoofdrailnet is als netwerk immers veel complexer dan een of enkele spoorlijnen.
- Meer in het algemeen heeft de NMa nauwelijks onderzoeksmateriaal over de kosten, winsten en prestaties van de regionale vervoerders en bekijkt slechts twee openbare aanbestedingen van regionale concessies, maar trekt toch algemene conclusies over de productiviteit en

overwinsten van regionale vervoerders en over de efficiëntie van het aanbestedingsmechanisme. Voorts heeft de NMa in de marktscan slechts een beperkte hoeveelheid data van regionaal personenvervoer kunnen gebruiken, omdat deze niet openbaar is.

- De aannames achter en de analyses van de maatschappelijke kosten en baten kloppen vaak niet. Daardoor zijn geen conclusies te trekken over de maatschappelijke efficiëntie van investeringen en innovaties van de vervoerders.
- De analyse van de prijsstelling NS is onvoldoende gefundeerd. De conclusie dat de prijzen van een aantal ticketsoorten economisch inefficiënt lijken te zijn, kan op basis van de verouderde en vereenvoudigde gegevens niet zomaar worden getrokken. Het is overigens niet onwaarschijnlijk dat sterkere tariefdifferentiatie economische voordelen met zich meebrengt, maar een kwantitatieve onderbouwing van deze conclusie vergt informatie over de werkelijke marginale kosten.
- De analyse van overwinsten op de concessie voor het hoofdrailnet gebruikt de verkeerde maatstaf (*Return on Assets* in plaats van bijvoorbeeld *Return on Invested Capital* en de *Return on Equity*). Voorts kan op basis van de door de NMa aangehaalde bronnen alleen een indicatie worden gegeven voor de winstgevendheid van NS als geheel en niet – zoals de NMa wel doet – van het hoofdrailnet.
- De analyse van de NMa wordt niet met feiten gestaafd als het gaat om de aanbeveling extra toezicht en controle te organiseren. Onduidelijk is of het huidige toezicht faalt, en zo ja, waar dan. Het is daarom niet mogelijk om de baten van extra toezicht en controle in te schatten. Ook wordt geen rekening gehouden met extra kosten van meer toezicht en controle.
- Het onderzoek is op sommige plekken slordig uitgevoerd, omdat bronnen en cijfers niet vergelijkbaar of traceerbaar zijn, onderbouwingen van aannames en conclusies ontbreken en er sprake is van feitelijke onjuistheden.

Literatuurlijst

- CBS (2011), *ICT, kennis en economie 2011*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dijk, H. van (2007), Tendering and Decentralization of Regional Rail Passenger Services in The Netherlands (1997-2005), pp. 127-138 in: European Conference of Ministers of Transport, *Competitive Tendering Rail Services*, Paris: OECD.
- Driessen, G., M. Lijesen en M. Mulder (2006), The impact of competition on productive efficiency in European railways, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Filippini, M. en R. Maggi (1992), The cost structure of the Swiss private railways, in: *International Journal of Transport Economics*, XIX-3, p.307-327.
- Howarth, A. D.W. Pearce, E. Ozdemiroglu, T. Seccombe-Hett, K. Wieringa, C.M. Streefkerk en A.E.M de Hollander (2001), *Valuing the Benefits of Environmental Policy: The Netherlands*, Bilthoven: RIVM.
- McNulty, R. (2011), *Realising the Potential of GB Rail Report of the Rail Value for Money Study: Summary Report*. May, London: Department for Transport & Office of Rail Regulation.
- NMa (2010), *Vijfde spoormonitor*, Den Haag: Nederlandse Mededingingsautoriteit, Vervoerkamer.
- NMa (2011), *NMa Marktscan Personenvervoer per spoor*, Den Haag: Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- NMa (2011), *Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 41 van de Mededingingswet*, 6957/202_A zaak: 6957/Veolia - CDC-Transdev.
- NS (2008), *Jaarverslag 2007*, Utrecht: Nederlandse Spoorwegen.
- NS (2011), *Jaarverslag 2010*, Utrecht: Nederlandse Spoorwegen.
- Preston, J. (1994), Does size matter? A case study of Western European Railways, in: *Proceedings of UTSG conference*, University of Leeds.
- Poort, J.P. (2000), *Markten voor infrastructuur*, Deelrapport van Onderzoeksprogramma Economische effecten Infrastructuur (OEI), Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Tiebout, C.M.A. (1956), Pure theory of local expenditures, in: *Journal of Political Economy*, 5, pp. 416-424.
- Vuuren, van D.J. (200), *The market for passenger transport by train: An empirical analysis*, Academisch proefschrift, Amsterdam: Vrije Universiteit.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 · 1018 WB Amsterdam · T (+31) 20 525 16 30 · F (+31) 20 525 16 86 · www.seo.nl