

Infrastructuur apart?

Auteur(s):

Teulings, C.

De auteur is hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en directeur van het Tinbergen Instituut. Hij is tevens verbonden aan Ocfab.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4326, pagina 735, 28 september 2001

Rubriek:

Prikkel

Trefwoord(en):

Ooit presenteerde men vol trots Rail 21. De derde eeuw spoor zou de treinreiziger iets nieuws bieden: comfort. En geïnspireerd door Thatcher en op instigatie van de EU kwam de commissie Wijffels met plannen voor een nieuwe beheersstructuur. Ook het aloude natuurlijke monopolie zou onderhevig worden aan concurrentie. De rails zouden worden afgesplitst, onder een centraal beheer, met daar overheen zoevend de treinen van met elkaar concurrerende exploitanten.

Van al die mooie vergezichten is niets meer over. Voorlopig zullen de Nederlandse Spoorwegen hard hun best doen om het comfort van de vorige eeuw te evenaren. Het is interessant te speculeren over de oorzaken van dit debacle. De een zal roepen dat deze mislukking een voorbeeld is van de waanzin van privatisering. De ander zal - precies omgekeerd - beweren dat privatisering niet halfslachtig moet plaatsvinden. Misschien is voor beide wel wat te zeggen. Want zeker is dat de politieke complexiteit van het transitieproces schromelijk is onderschat. Een spoorongeluk halverwege zit dan letterlijk in een klein hoekje.

Voorlopig zijn dergelijke analyses irrelevant. De dienstregeling moet eerst weer op orde. Maar ondertussen is het wel van belang na te denken over de scheiding tussen rails en trein. Die scheiding is ooit met een goed doel aangebracht. Het verhaal is hetzelfde als bij het elektriciteitsnet. Het netwerk is het monopolie, de centrales kunnen met elkaar concurreren. Door het eigendom van netwerk en centrales te scheiden ontstaat het beroemde gelijke speelveld. Lees voor netwerk rails en voor centrales treinen, en je bent klaar. De analogie is echter bedrieglijk. De onderlinge relaties tussen beheer en exploitatie zijn bij de spoorwegen oneindig veel ingewikkelder dan bij elektriciteit. Hetzelfde geldt a fortiori voor de onderlinge relaties tussen diverse exploitanten. Het defect bij een trein van de ene exploitant gooit de dienstregeling van de ander door de war. De beveiligingssystemen van netwerk en materieel moeten op elkaar worden afgestemd. De dienstregeling is gevoelig voor wijzigingen in de infrastructuur (een langer perron, een extra wissel). Bovendien zijn ook voor de klant meerdere aanbieders op een traject niet erg aantrekkelijk¹. Privatisering kan zeer goed werken, concurrentie op het spoor waarschijnlijk niet².

Hoe het ook zij. Na de ondergang van Lovers is concurrentie op het spoor een gepasseerd station. Wat betekent dat voor de scheiding tussen beheer en exploitatie? Blijft die scheiding ook zonder concurrentie op het spoor een nuttige zaak? Minister Netelenbos heeft daarover eerder haar twijfel uitgesproken. Roel in 't Veld, commissaris van de netwerkbeheerder, heeft zich een sterk voorstander getoond³.

Het kan geen kwaad om over deze vraag bij de economische theorie te rade te gaan. Zeggenschap over complementaire activa moet volgens de theorie zoveel mogelijk in één hand worden gelegd. Op die manier wordt het zogenaamde 'hold up'-probleem voorkomen: de exploitant durft niet te investeren in materieel uit angst later de pin op de neus te worden gezet door de netwerkbeheerder, en vice versa. Wie de discussie enigszins heeft gevolgd weet dat dit in ieder geval een van de oorzaken van de 'ontsporing' is geweest: investeringen in materieel zijn uitgesteld wegens onduidelijkheid over de toekomstige eigendomsverhoudingen.

Maar de monopolie macht van de Spoorwegen dan? Vanzelfsprekend hebben de NS een zekere monopolie macht. Concurrentie op het spoor was daarvoor een oplossing. De scheiding van dat ene monopolie in twee afzonderlijke monopolies echter niet. In plaats van een productieketen met één monopolist is er nu een productieketen met twee monopolistische schakels, die elkaar bovendien gevangen houden in een hold up-probleem. En dat is ook precies wat er thans gebeurt. In plaats van dat Tineke Netelenbos met één monopolist moet onderhandelen, liet Roel in 't Veld in de NRC weten dat hij ook een plaats aan de onderhandelingstafel wil.

En de verdeling van de spoorwegcapaciteit tussen personen- en goederenvervoer dan? Is een netwerkbeheerder niet nodig om die verdeling eerlijk te laten verlopen? Ook dat is onnodig. Een commercieel ingestelde ns, al of niet in publieke handen, heeft er alle belang bij om beschikbare overcapaciteit zo goed mogelijk aan goederenvervoerders te verkopen. Kortom: Netelenbos heeft groot gelijk. De scheiding tussen beheer en exploitatie is een relikwie uit een inmiddels bijgezet scenario. Het beheer van de infrastructuur kan op termijn prima terug naar de NS.

¹ P. Rietveld, [Scheiden doet lijden](#), ESB, 26 februari 1999, blz. 156, of I.O. Kessides en R.D. Willig, *Railways, structuring regulation of the rail industry for public interest*, OESO, Parijs 1998.

2 A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, [Privatisering van de Spoorwegen blijft een serieuze optie](#), *ESB*, 2000, blz 236-240.

3 E. ten Heuvelhof en M. van Twist, *NRC Handelsblad*, 25 juli en R. in 't Veld, *NRC Handelsblad*, 16 augustus 2001.