



Beoordeling van gevolgen van veranderingen in de posities van relevante partijen op stations

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rotterdam, 2 juli 2014

Beoordeling van gevolgen van veranderingen in de posities van relevante partijen op stations

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Met medewerking van: Ministerie van Financiën
Ministerie van Economische Zaken

Robert Haffner
Gerard Agterberg of Achterberg
Patrick de Bas
Karel van Hussen
Wim Spit

Rotterdam, 2 juli 2014

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Management samenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Aanleiding	11
1.3 Doel van het onderzoek	12
1.4 Proces	13
1.5 Leeswijzer	13
2 Aspecten van stations	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Elementen van stations	14
2.2.1 Onderdelen en functies van stations	14
2.2.2 Toegang tot voorzieningen van stations	15
2.2.3 Samenvattend overzicht	17
2.3 Onderverdeling naar typen stations	19
2.4 Vraag naar commerciële voorzieningen op stations	19
2.5 Beleidsmatige ontwikkelingen en veranderingen in de regelgeving	22
3 Alternatieve ordeningsmodellen	27
3.1 Totstandkoming van de modellen	27
3.2 Introductie alternatieve ordeningsmodellen	29
3.2.1 Model 1. Regionale vervoersconcessiemodel	30
3.2.2 Model 2. Commerciële regionale stationsconcessies	31
3.2.3 Model 3: ProRail model	32
3.2.4 Model 4: Stations joint venture	33
3.2.5 Model 5: Commerciële model	34
3.3 De modellen samengevat	35
4 Beoordelingskader	37
4.1 Doelen Lange Termijn Spooragenda	37
4.1.1 Inleiding	37
4.1.2 Beoordelingscriteria	37
4.1.3 Algemene overwegingen bij de beoordeling op LTSA-doelen	38
4.2 Marktordening	39
4.2.1 Inleiding	39
4.2.2 Beoordelingscriteria	40
4.2.3 Algemene overwegingen bij de beoordeling op marktordeningsaspecten	42
4.3 Financiële aspecten	44
4.3.1 Beschrijving van de aspecten	44
4.3.2 Algemene overwegingen bij de beoordeling financiële aspecten	48
4.3.3 Methodiek bepaling effecten	50
4.4 Toekomstbestendigheid	51
5 De referentiesituatie	53

6	Beoordeling van de alternatieve modellen	57
6.1	Model1: Regionale vervoersconcessies	57
6.2	Model 2: Commerciële regionale stationsconcessies	62
6.3	Model 3: ProRail model	67
6.4	Model 4: Stations joint venture	71
6.5	Model 5: Commercieel stationsbedrijf	74
6.6	Voor- en nadelen van de vijf modellen	78
	Bijlage: Beoordeling van varianten op besproken modellen	81

Management samenvatting

Kern van dit onderzoek

Voorliggend onderzoek gaat in op de gevolgen van mogelijke veranderingen in de positie van verschillende partijen (spoorvervoerders, eigenaren, beheerders, exploitanten en overheden) op stations, hierna te noemen: de “ordering” van treinstations. Het gaat dan niet alleen om de eigendomsverhoudingen, maar ook om de ontwikkeling van stations, het beheer van de faciliteiten en de exploitatie van voorzieningen op stations. We richten ons hierbij uitsluitend op het personenvervoer. Het onderzoek beschrijft deze aspecten voor de huidige situatie en voor de toekomstige situatie na realisatie van de maatregelen uit de Lange Termijn Spooragenda.¹

Wij schetsen meerdere mogelijke opties voor mogelijke alternatieve rollen van verschillende partijen en beoordelen welke effecten deze aanpassingen kunnen hebben voor betrokkenen rondom stations alsmede voor het borgen van publieke belangen. Dit verklaart de titel van dit onderzoek. De mogelijke veranderingen in de ordering van stations hebben derhalve geen betrekking op de ordering van de spoorsector als geheel, en mogelijke keuzes rondom de positie van NS en ProRail daarin. Dit rapport gaat uitsluitend over de verhoudingen op stations en de positie van relevante partijen als NS Stations, ProRail Stations, overheden en vervoerders.

Het onderzoek gaat daarmee in op de vraag welke veranderingen er potentieel mogelijk of denkbaar zijn in de ordering van stations en wat de voor- en nadelen daarvan zijn. Het gaat dan niet alleen om de positie van de direct betrokkenen als ProRail, de Nederlandse Spoorwegen (NS) en regionale spoorvervoerders, maar ook om die van de rijksoverheid, decentrale overheden, niet-vervoerende commerciële partijen en reizigers. Uiteindelijk maken wij geen afweging van de verschillende voor- en nadelen in de vorm van een advies.

Aanleiding voor het onderzoek

Het onderzoek vloeit voort uit het overleg tussen de Staatssecretaris en de Kamer op 27 november 2013, waarin gesproken werd over het beleid ten aanzien van stations in het licht van meerdere ontwikkelingen:

- de beleidsvoornemens van het Rijk voor het vervoer per spoor zoals recent vastgelegd in de Lange Termijn Spooragenda;
- de beleidsvoorstellen van de Europese Commissie in het Vierde Spoorpakket, die op termijn gevolgen kunnen hebben voor de marktordering van vervoersdiensten in Nederland; en
- de Quicksan Personenvervoer per spoor van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) uit 2013.²

Doel onderzoek

Doel van dit onderzoek is om een systematisch overzicht te geven van de voor- en nadelen van mogelijke alternatieve modellen voor de ordering van treinstations. Het onderzoek geeft daarmee informatie voor de eventuele verdere politieke besluitvorming over de ordering.

Daarbij wordt gekeken naar vier hoofdaspecten:

- *Doelen van de LTSA*: welk effect heeft een verandering in de eigendoms- en/of beheersverhoudingen op het bereiken van de doelstellingen van de Lange Termijn

¹ Netwerk Nederland: OV op het goede spoor, Lange Termijn Spooragenda deel 2, maart 2014.

² ACM, Quicksan personenvervoer per spoor 2013, aangeboden aan de Tweede Kamer op 11 november 2013.

Spooragenda? Wordt het naar verwachting makkelijker of moeilijker om deze doelstellingen te bereiken?

- *Marktordering*: in welke mate draagt een verandering in de eigendoms- en/of beheersverhoudingen bij aan een non-discriminatoire toegang tot diensten en dienstenvoorzieningen op passagiersstations?
- *Financiën*: wat zijn de financiële gevolgen van veranderingen voor de direct betrokken partijen: NS, ProRail, Rijk, decentrale overheden, private partijen;
- *Toekomstbestendigheid*: in welke mate is een verandering in de eigendoms- en/of beheersverhoudingen robuust voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen zoals de uitkomsten van het Vierde Spoorpakket?

Aanpak en afbakening

Om het gewenste resultaat te bereiken hebben wij de volgende stappen gezet:

1. **Inventarisatie van huidige situatie.** Allereerst is de huidige situatie op de treinstations geïnterpreteerd aan de hand van de verschillende functies en taken: eigendom, vernieuwbouw, beheer, verhuur en exploitatie;
2. **Inschatting toekomstige situatie.** Op basis van al ingezette ontwikkelingen in het kader van de Lange Termijn Spooragenda en een nieuwe Europese richtlijn (de zogenaamde Herschikkingsrichtlijn) is de te verwachten toekomstige situatie rond stations in kaart gebracht;
3. **Identificeren van opties voor alternatieve ordening.** De verschillende alternatieven voor de huidige en toekomstige ordening zijn in kaart gebracht en op basis van een eerste screening zijn vijf modellen gekozen voor nader onderzoek. Die vijf modellen dekken de mogelijke variaties in de ordening af ('de hoeken van het speelveld'). We bespreken daarnaast ook variaties op deze vijf modellen;
4. **Opstellen beoordelingskader;** In het beoordelingskader zijn de onderscheidende en beleidsrelevante aspecten in kaart gebracht;
5. **Beoordeling van de modellen aan de hand van het beoordelingskader.** Tot slot zijn de vijf modellen, en mogelijke variaties daarop, beoordeeld aan de hand van het kader.

Huidige situatie

Na de splitsing van de Nederlandse Spoorwegen in een taakorganisatie (ProRail) en een marktorganisatie (NS Groep) is ook het eigendom van treinstations gesplitst over twee partijen. Door successievelijke besluiten en regelgeving is een fijnmazige structuur ontstaan voor wat betreft het eigendom en het beheer van de stations. Het juridisch eigendom is verdeeld over twee partijen (Rail Infra Trust namens ProRail, NS Vastgoed namens NS Groep). Het economisch eigendom ligt bij respectievelijk ProRail en NS Stations. Daarbij neemt ProRail in de meeste gevallen het voortouw in de ontwikkeling en renovatie van stations. NS Stations voert (gedeeltelijk in opdracht van ProRail) het dagelijks beheer uit van de stations. Daarnaast heeft NS Stations het recht om alle onderdelen van stations, ook die in eigendom van ProRail, te exploiteren en is ze vanuit die rol verantwoordelijk voor de verhuur van de commerciële ruimten. Circa 40% van de exploitatie van voorzieningen (retailactiviteiten) wordt door NS Stations uitgevoerd, 60% wordt uitgevoerd door private partijen. Tot slot doet NS Stations ook de ontwikkeling van aanvullende diensten als OV fiets, P+R faciliteiten en deelautodiensten.

Toekomstige situatie

Twee ontwikkelingen zijn in het bijzonder relevant voor de ordening op stations. Allereerst zijn ProRail Stations en NS Stations in het kader van de uitvoering van de LTSA (onder de noemer Beter en Meer) begonnen operationeel samen te werken op het gebied van stations. Dit moet onder meer leiden tot een helder aanspreekpunt voor stakeholders, transparante aanbidding van diensten onder heldere voorwaarden, betere afstemming van werkzaamheden rond stations (efficiency) en een verdere ontwikkeling van de stationsvoorzieningen. ProRail en NS Stations

borgen samen het toezicht op de transfer en zien toe op non-discriminatoire toegang tot diensten en voorzieningen voor vervoerders. Daarnaast zal de Herschikkingsrichtlijn en de stationsproductportfolio (ook wel genoemd de stationsnetverklaring) worden geïmplementeerd wat zal leiden tot meer transparantie in de tarieven, voorwaarden en beschikbaarheid van op passagiersstations aangeboden diensten en dienstvoorzieningen.

Mogelijke modellen

In de ordening van de stations kan langs drie assen worden gevarieerd:

- Het aantal stations waarvoor een andere ordening geldt: alle of slechts een deel;
- De aard van de partijen die eigendom hebben op stations: publiek of privaat. Binnen publiek is nog variatie mogelijk naar: taakorganisatie, onderneming met winstoogmerk, overheid. Ook binnen privaat bestaan tal van manieren om deze juridisch vorm te geven (naamloze of besloten vennootschap waarvan de aandelen niet in overheidshanden zijn, stichting, coöperatie). Dit laatste vormt echter geen onderdeel van deze studie. In onze studie is het kenmerk van “privaat” dat de overheid geen rol speelt als eigenaar of aandeelhouder;
- Hoe de taken als nieuwbouw, renovatie, beheer en verhuur/exploitatie verdeeld zijn over partijen. Bij beheer en verhuur/exploitatie is de keuze: los van elkaar of bij één partij; via concessie of inhuur.

Van de verschillende mogelijke variaties zijn er vijf modellen gekozen. De keuze voor deze modellen is gebaseerd op de wens om een groot spectrum van mogelijke variaties af te kunnen dekken. Daarbij is gevarieerd langs de drie assen en bestrijken de modellen zo de hoeken van het mogelijke speelveld. De vijf modellen en hun kenmerken zijn:

Tabel 0.1 De vijf alternatieve ordeningsmodellen op hoofdlijnen

	Scope: type stations	Partij die eigendom overneemt	Uitvoering dagelijks beheer & verhuur vloeroppervlak
Model 1: Regionale vervoersconcessie	Regionaal	Decentrale overheid	Vervoerders (in concessie)
Model 2: Commerciële regionale concessies	Regionaal + samenloop	Decentrale Overheden	Private partijen (in concessie)
Model 3: ProRail model	Alle	ProRail	Private partijen (inhuur)
Model 4: Stations joint venture	Alle	Geen overdracht	Joint venture
Model 5: Commerciële model	Alle	Private partij	Private partij

Beoordelingskader

De effecten van de vijf modellen zijn geanalyseerd op de volgende typen effecten:

- de bijdrage aan het realiseren van de *LTSA doelen*, zoals verbetering van: deur-tot-deur reis; prettig verblijfsklimaat; reisinformatie; gemaksvoorzieningen; sociale veiligheid; sturing op publieke doelen en belangen;
- *Marktordering*: non-discriminatoire toegang; gelijk speelveld, mogelijkheid tot profilering en branding; toezichtslasten transferfunctie; toezichtslasten mededinging; de mate van complexiteit (transactiekosten);
- *Financiële effecten* voor de betrokken partijen: directe kosten transactie; indirecte kosten transactie; transitiekosten; schaal- en synergie-effecten; effecten van andere werkwijze;
- *Toekomstbestendigheid*: met het oog op het concept Vierde Spoorpakket of veranderingen in de wijze waarop concessies in Nederland worden gegund of aanbesteed.

De alternatieve modellen zijn beoordeeld ten opzichte van de toekomstige situatie na uitvoering van de maatregelen uit de Lange Termijn Spooragenda en in wet- en regelgeving (Herschikkingsrichtlijn en het stationsproductportfolio).

Beoordeling van de referentiesituatie

Wij verwachten dat de implementatie van de maatregelen uit de LTSA, alsmede de aanpassingen als gevolg van de Herschikkingsrichtlijn en de stationsproductportfolio, zullen leiden tot een aantal verbeteringen. Naar verwachting zal die toekomstige situatie er toe bijdragen dat de LTSA doelen beter worden bereikt. Daarnaast zal de marktordeningssituatie op onderdelen verbeterd zijn, maar wij verwachten niet dat daarmee alle (potentiële) problemen en geschillen rondom tarieven en voorwaarden voor toegang tot dienstenvoorzieningen op stations zijn opgelost. Er treedt naar verwachting geen verbetering op van het gelijke speelveld, omdat de potentiële voordelen die kunnen ontstaan door het combineren van stationsactiviteiten met vervoersactiviteiten binnen één concern blijven bestaan. De kosten voor het toezicht op de mededinging zullen in de toekomstige situatie maar beperkt dalen. De financiële effecten van de referentiesituatie zijn beperkt en positief. De mate van toekomstbestendigheid van deze situatie hangt mede af van de toekomstige besluitvorming over de wijze van verdeling van vervoersconcessies.

Beoordeling van modellen

Uit de analyse van de effecten van deze modellen komt naar voren dat:

- Een model dat zich beperkt tot alleen die stations die niet onder het hoofdrailnet vallen, of alleen die stations waar decentrale vervoerders halteren, scoort lager op het criterium toekomstbestendigheid. Immers, een aanpassing van vervoersconcessies (decentraal of de reikwijdte van het hoofdrailnet), al dan niet als gevolg van het Vierde Spoorpakket, zou in een dergelijke situatie direct gevolgen kunnen hebben voor de omvang van deze groep. Het kan betekenen dat als gevolg van veranderingen in de vervoersconcessies ook de ordening op sommige treinstations moet veranderen, namelijk de stations die overgaan van het hoofdrailnet naar decentrale lijnen, of vice versa. Afhankelijk van de mate waarin veranderingen in vervoersconcessies plaatsvinden kan dit betekenen dat de eigendoms- en beheersverhoudingen op individuele stations vaker moeten worden veranderd dan bij andere door ons onderzochte modellen;
- Het instellen van concessies om stations te beheren en commercieel te exploiteren kan nieuwe private partijen aantrekken naar de spoorsector en kan op onderdelen positief werken. Er zijn echter ook potentiële nadelen aan verbonden, zoals ten aanzien van het bereiken van beleidsdoelen waarvoor niet-commercieel uit te nutten voorzieningen (zoals wachtruimtes, toiletten) nodig zijn. Eén van de redenen hiervoor is dat commerciële partijen geen prikkel hebben om onrendabele voorzieningen op peil te houden, terwijl het complex kan zijn om dergelijke beleidsdoelen goed in een contract te borgen;
- Het eventueel combineren van stations- en vervoersconcessies geeft een minder flexibele en minder toekomstbestendige situatie. Vervoersconcessies zouden onderling en op de stationsconcessies moeten worden aangepast. Veranderingen in vervoersconcessies werken daarmee door op de ordening van stations. Vervoersconcessies hebben bovendien een aanzienlijk kortere looptijd dan de levensduur van stations, wat een optimaal beheer van stations over de hele levenscyclus kan bemoeilijken;
- De overgang van beheer en exploitatierechten naar een niet-vervoerende partij zorgt voor een verbetering van het gelijke speelveld doordat daarmee de stationsactiviteiten volledig gescheiden zijn van de vervoersactiviteiten. Indien in de referentiesituatie voordelen die met

stationsactiviteiten worden behaald zouden worden ingezet voor vervoersactiviteiten (de vraag of dit gebeurt is in dit onderzoek niet onderzocht), is dat met deze overgang niet meer mogelijk. De verbetering is daarbij het grootst voor die modellen waarin alle stations, inclusief de stations met de meeste reizigers en de hoogste commerciële waarde, worden overgedragen naar een niet-vervoerende partij. Alleen overdracht van de stations langs de decentrale lijnen, met minder reizigers, betekent ook een beperkte verbetering. Naast een verbetering van het gelijke speelveld treden in een dergelijke model andere marktordeningsvoordelen op, zoals op het gebied van de non-discriminatoire toegang tot diensten en voorzieningen op stations en het mededingingstoezicht. Tevens kunnen de mogelijkheden van verschillende partijen verbeteren om (binnen de kaders van de Mededingingswet) met elkaar samen te werken;

- Verkoop door NS Stations van het eigendom in de gemengde infrastructuur van alle stations aan een private partij zal vergaande financiële gevolgen hebben voor het Rijk. Niet alleen bedragen de directe transactiekosten tientallen miljoenen euro, het effect op de kasstroom en de balans van NS Groep kan oplopen tot honderden miljoenen euro. Ook zullen de financieringskosten van NS Groep mogelijk hoger worden, indien de voorwaarden waaronder NS Groep kan lenen slechter worden als gevolg van de minder goede kasstroom. Verkoop zou daarmee gevolgen hebben voor de rijksoverheid vanwege de kosten die gemoeid gaan met de transactie en het lagere dividendpotentieel van de NS Groep;
- Bij verkoop door NS Stations aan een publieke partij is dit effect kleiner. In dat geval zal het verdienpotentieel van de stations immers binnen het publieke domein blijven. Of dit potentieel even groot blijft hangt af van de wijze waarop de overnemende partij de activiteiten voortzet. Het nadeel van de kosten die gemoeid gaan met de transactie en de hogere financieringskosten van NS Groep is er ook in die situatie.
- Het overdragen van eigendom van delen van stations aan een private partij heeft als mogelijk voordeel dat een commerciële partij mogelijk nog beter in staat is om stations commercieel te exploiteren. Immers, een commerciële partij heeft een prikkel om te sturen op het behalen van een zo hoog mogelijk rendement, zonder daarbij overwegingen van publieke dienstverlening een meer dan minimaal nodige rol te laten spelen. Daar staat tegenover dat de primaire, wettelijk vastgelegde, functie van stations de transferfunctie is en dat deze harde randvoorwaarde de commerciële aantrekkelijkheid mogelijk inperkt. Ook zal de sturing door de overheid op het bereiken van publieke belangen rond openbaar vervoer moeilijker kunnen worden geborgd, met als gevolg dat de complexiteit van de ordening groter wordt. Het biedt in dit opzicht voordelen voor het bereiken van publieke doelen om de stations in publiek eigendom te houden, los van eventuele financiële gevolgen voor de NS Groep en de rijksoverheid;
- Het combineren van ontwikkeling, beheer en commerciële exploitatie in één organisatie biedt voordelen ten opzichte van het verdelen van deze functies over meerdere partijen, zoals dat in het recente verleden nog het geval was. De vergaande operationele samenwerking die NS Stations en ProRail Stations in het kader van de LTSA hebben ingezet (met Beter en Meer) is positief voor het bereiken van de LTSA doelen, kan kostenvoordelen bieden in de uitvoering en vermindert de toezichtslasten voor de overheid;
- De keuze voor een bepaalde ordening heeft diverse aspecten. Daarbij zal een afweging moeten plaatsvinden tussen het bereiken van beleidsdoelen voor openbaar vervoer, marktordeningsaspecten, toekomstbestendigheid en financiële aspecten. Een afweging van de maatschappelijke kosten en baten ligt dan voor de hand, waarbij een belangrijke variabele zal zijn hoe de toekomstige marktordering van het spoorvervoer er uit zal zien;

- Indien de marktordening van het personenvervoer per spoor zodanig wordt gewijzigd dat het hoofdrailnet wordt onderverdeeld in meerdere grotere concessies, zal het voordeel op gebied van marktordening van het onderbrengen van de stations bij een overheidspartij die volledig onafhankelijk is van vervoerders belangrijker kunnen wegen dan indien de hoofdrailnet concessie in de toekomst (nagenoeg) ongewijzigd blijft;
- Wij verwachten dat met aanpassingen in de regelgeving en toezicht al belangrijke marktordeningsvoordelen kunnen worden behaald.³

³ Ecorys, De proportionaliteit van het vooraf toetsen van tarieven en voorwaarden voor toegang tot stations door de ACM, 2014.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Voorliggend onderzoek gaat in op de gevolgen van mogelijke veranderingen in de positie van verschillende partijen (spoorvervoerders, eigenaren, beheerders, exploitanten van stationsvoorzieningen en overheden) op stations, hierna te noemen: de “ordering” van treinstations. Het gaat dan niet alleen om de eigendomsverhoudingen, maar ook om de ontwikkeling van stations, het beheer van de faciliteiten en de exploitatie van voorzieningen op stations. We richten ons hierbij uitsluitend op het personenvervoer. Het onderzoek beschrijft deze aspecten voor de huidige situatie en voor de toekomstige situatie na realisatie van de maatregelen uit de Lange Termijn Spooragenda.⁴

Wij schetsen meerdere mogelijke opties voor mogelijke alternatieve rollen van verschillende partijen en beoordelen welke effecten deze aanpassingen kunnen hebben voor betrokkenen rondom stations alsmede voor het borgen van publieke belangen. Dit verklaart de titel van dit onderzoek. De mogelijke veranderingen in de ordering van stations heeft derhalve geen betrekking op de ordering van de spoorsector als geheel, en mogelijke keuzes rondom de positie van NS en ProRail daarin. Over dit laatste onderwerp gaat dit rapport niet.

Het onderzoek gaat in op de vraag welke veranderingen er potentieel mogelijk of denkbaar zijn in de ordering van stations en wat de voor- en nadelen daarvan zijn. Het gaat dan niet alleen om de positie van de direct betrokkenen als ProRail, de Nederlandse Spoorwegen (NS) en regionale spoorvervoerders, maar ook om die van de rijksoverheid, decentrale overheden, niet-vervoerende commerciële partijen en reizigers.

Een van de direct betrokkenen is de NS Groep NV (hierna: NS Groep). NS Groep heeft enerzijds de rol van eigenaar, beheerder en exploitant van stationsvoorzieningen⁵, en anderzijds die van spoorvervoerder en daarmee gebruiker van stations⁶. Eventuele aanpassingen in de ordering raken dan ook met name NS Groep. Maar ook andere betrokken partijen ondervinden effecten van een andere wijze van ordering. Het onderzoek brengt deze effecten zo goed mogelijk in beeld.

1.2 Aanleiding

Het onderzoek vloeit voort uit het overleg tussen de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM) en de Kamer op 27 november 2013, waarin gesproken werd over het beleid ten aanzien van stations in het licht van meerdere ontwikkelingen:

- de beleidsvoornemens van het Rijk voor het vervoer per spoor zoals recent vastgelegd in de Lange Termijn Spooragenda;
- de beleidsvoorstellen van de Europese Commissie in het Vierde Spoorpakket, die op termijn gevolgen kunnen hebben voor de marktordering van vervoersdiensten in Nederland; en
- De Quicksan Personenvervoer per spoor van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) uit 2013.

⁴ Netwerk Nederland: OV op het goede spoor, Lange Termijn Spooragenda deel 2, maart 2014.

⁵ Deze rol wordt vervuld door NS Stations BV, een werkmaatschappij van NS Groep NV. Daar waar in dit rapport gesproken wordt over NS bedoelen wij NS Stations. Waar NS Groep wordt bedoeld geven wij dit expliciet aan.

⁶ De vervoeractiviteiten in Nederland zijn ondergebracht in NS Reizigers BV, een werkmaatschappij van NS Groep NV. Waar wij specifiek doelen op NS Reizigers geven wij dit aan.

Lange Termijn Spooragenda

De beleidsvoornemens van het Rijk voor spoorvervoer zijn onder andere vastgelegd in de Lange Termijn Spooragenda die in februari 2013 door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is aangeboden aan de Tweede Kamer. De agenda beschrijft de visie, ambities en doelen voor het spoorvervoer in Nederland. In vervolg hierop is in april 2014 het document *Netwerk Nederland, OV op het goede spoor* verschenen. Dit tweede deel van de Lange Termijn Spooragenda (verder: LTSA⁷) bevat de operationele en beleidsmatige uitwerking van de ambities die begin 2013 zijn geformuleerd. In het vervolg refereren we met LTSA aan zowel LTSA deel 1 als LTSA deel 2.

Met de LTSA wordt ingezet op een verdere verbetering van de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct, zodat reiziger en verlader de trein in toenemende mate als aantrekkelijke optie zien en gebruiken. Eén van de onderdelen van de agenda betreft de stations. Uitgangspunt daarbij is dat stations *“comfortabele, toegankelijke, veilige en duurzame knooppunten zijn”*.⁸ Tevens stelt de LTSA: *“Het Rijk waarborgt dat alle vervoerders in staat worden gesteld om hun klanten op eerlijke wijze te informeren, gebruik te maken van diensten en voorzieningen en zich te profileren op stations waar zij halteren.[...] Er is een breed onderzoek gestart naar de financiële en andere consequenties van het aanpassen van de positie van NS op alle stations in Nederland.”*⁹ Voorliggend rapport doet verslag van dit brede onderzoek. Het onderzoek heeft niet tot doel om een specifieke variant aan te bevelen.

Vierde Spoorpakket

In het (concept) Vierde Spoorpakket heeft de Europese Commissie voorstellen gedaan voor de marktordening van de spoorsector. Deze voorstellen, recentelijk besproken en geamendeerd door het Europees Parlement, worden de komende maanden in Brussel door de lidstaten besproken. Al naar gelang de verdere uitwerking in Brussel kan dit voor Nederland betekenen dat er op termijn aanpassingen moeten plaatsvinden in de marktordening van het spoorvervoer voor personen binnen Nederland. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat in de toekomst meer (of minder) stations dan nu door meerdere, minder of andere vervoerders worden bediend.

Quick scan personenvervoer

In 2013 is een actualisering van de *Marktscan personenvervoer per spoor 2011*¹⁰¹¹ verschenen die is opgesteld door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM). Deze actualisering (Quick scan) geeft inzicht in de knelpunten die op basis van gegevens van regionale vervoerders bestaan in de dienstverlening van de NS op de stations, en de wijze waarop deze knelpunten volgens de ACM opgelost kunnen worden.

1.3 Doel van het onderzoek

Doel van dit onderzoek is om een systematisch overzicht te geven van de voor- en nadelen van mogelijke modellen voor de ordening van treinstations. Het onderzoek geeft daarmee informatie voor de eventuele verdere politieke besluitvorming over de eigendomsverhoudingen en de posities van partijen op stations.

⁷ De afkorting LTSA zoals deze later in dit rapport gebruikt heeft dus betrekking op de “LTSA deel 2”. Waar dit betrekking heeft op de LTSA deel 1 wordt dit expliciet vermeld.

⁸ LTSA deel 2, samenvatting.

⁹ LTSA deel 2, p.45.

¹⁰ Zie TK 29984 nr. 384.

¹¹ ACM, Quickscan personenvervoer per spoor 2013, aangeboden aan de Tweede Kamer op 11 november 2013.

Daarbij wordt gekeken naar vier hoofdaspecten:

- *Doelen van de LTSA*: welk effect heeft een verandering in de eigendoms- en/of beheersverhoudingen op het bereiken van de doelstellingen van de Lange Termijn Spooragenda? Wordt het makkelijker of moeilijker om deze doelstellingen te bereiken?
- *Marktordening*: in welke mate draagt een verandering in de eigendoms- en/of beheersverhoudingen bij aan een non-discriminatoire toegang tot diensten en dienstenvoorzieningen op passagiersstations?
- *Financiën*: wat zijn de financiële gevolgen van veranderingen voor de direct betrokken partijen: NS, ProRail, Rijk, decentrale overheden, private partijen;
- *Toekomstbestendigheid*: in welke mate is een verandering in de eigendoms- en/of beheersverhoudingen robuust voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen zoals het Vierde Spoorpakket?

1.4 Proces

De opdracht tot de uitvoering van dit onderzoek is op 19 februari 2014 verleend aan Ecorys. Het onderzoek is uitgevoerd onder leiding van een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van het ministerie van IenM en met leden van de ministeries van IenM, Financiën en Economische Zaken. Tijdens de uitvoering van het onderzoek heeft contact plaatsgevonden met de volgende partijen:

- Met de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (hierna: FMN)¹² hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden. Tevens is FMN in de gelegenheid gesteld om een conceptversie van deze rapportage te becommentariëren;
- Met NS Stations en ProRail hebben eveneens meerdere gesprekken plaatsgevonden. De gesprekken hadden tevens tot doel om inzicht te krijgen in de benodigde financiële informatie van NS en ProRail om de financiële effecten van de alternatieven te kunnen beoordelen. Beide organisaties hebben zich bereid getoond om onder geheimhouding bepaalde financiële informatie met Ecorys te delen. Ook NS en ProRail zijn in de gelegenheid gesteld om een conceptversie van deze rapportage te becommentariëren;
- Tenslotte hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de provincies Gelderland, Groningen en Limburg.

Ten aanzien van het methodologische kader en de analyse van de financiële aspecten heeft Ecorys gebruik gemaakt van de expertise van Alexander Bregonje van Duff & Phelps.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de huidige marktordening en eigendomsverhoudingen op passagiersstations. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de vijf onderzochte alternatieve ordeningsmodellen. In hoofdstuk 4 schetsen wij het beoordelingskader dat wij hebben toegepast om de verschillende modellen te evalueren. Hoofdstuk 5 beoordeelt vervolgens de ordeningssituatie zoals deze naar verwachting zal bestaan als de beleidsveranderingen die in de LTSA zijn vastgelegd volledig zijn geïmplementeerd. Deze situatie zal door ons als referentiesituatie worden gebruikt om de alternatieve modellen mee te vergelijken. Vervolgens bespreken wij in Hoofdstuk 6 de beoordeling van de verschillende ordeningsmodellen (en varianten daarop).

¹² FMN staat voor Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland en is een samenwerkingsverband van de vervoersbedrijven Veolia, Arriva, Connexxion en Syntus.

2 Aspecten van stations

2.1 Inleiding

Voor een goed begrip van de huidige eigendomsverhoudingen, rollen en verantwoordelijkheden rond stations is het van belang een aantal zaken in meer detail af te bakenen en te beschrijven. Eerst bespreken we in paragraaf 2.2 uit welke onderdelen een station is opgebouwd en welke functies kunnen worden onderscheiden.

Vervolgens bespreken wij verschillende typen stations in paragraaf 2.3. Paragraaf 2.4 gaat in op commerciële aspecten van stations.

2.2 Elementen van stations

2.2.1 Onderdelen en functies van stations

Voor een goed begrip van de problematiek is van belang onderscheid te maken naar de **functies** van een station en de soorten **infrastructuur**.

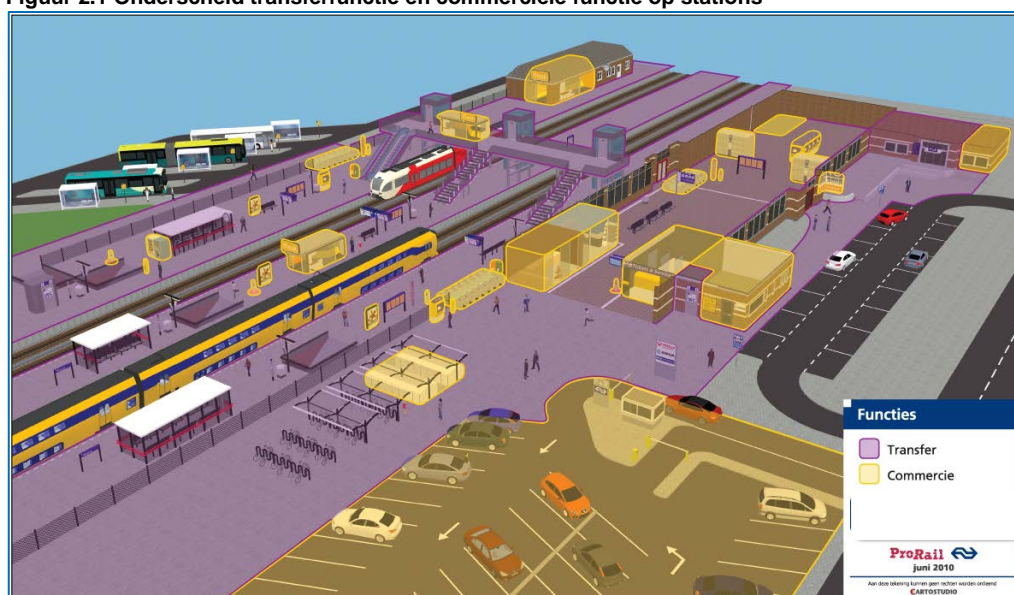
Onderscheid naar functie: transfer en commercie

Op stations worden twee functies onderscheiden, te weten:

- de transferfunctie;
- de commerciële functie.

De transferfunctie omvat alles wat met het vervoer van personen via het station te maken heeft. De commerciële voorzieningen zijn die voorzieningen die niet noodzakelijk zijn voor het maken van de reis. De reiziger maakt zelf de keuze om al dan niet gebruik van de commerciële voorziening te maken. Transfer en commerciële functies kunnen zich overal op een station bevinden. Er is dan ook geen eenduidige ruimtelijke afbakening mogelijk. Figuur 2.1 visualiseert het onderscheid transfer en commercie.

Figuur 2.1 Onderscheid transferfunctie en commerciële functie op stations



Bron: ProRail en NS.

Onderscheid naar infrastructuur: RVVI, GI en vastgoed

Het tweede onderscheid hangt samen met de fysieke infrastructuur. De Spoorwegwet 2005 (en de beheerconcessie) ziet toe op het beheer van ProRail van de hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI). Onderdeel van deze HSWI zijn (ook) de transfervoorzieningen op stations bestaande uit perrons, tunnels, trappen, liften, hellingbanen en loopbruggen.¹³

De huidige rolverdeling op stations vloeit voort uit de afspraken die in 1995 zijn gemaakt bij de verzelfstandiging van NS en de oprichting van ProRail. Deze afspraken hebben betrekking op de verdeling van eigendom, exploitatierechten en beheer van stations en zijn neergelegd in de 'Definitie Zeggenschap Infrastructuur', of DZI. In de DZI wordt onderscheid gemaakt naar drie soorten infrastructuur:¹⁴

- 1. De railverkeers- en vervoersinfrastructuur (RVVI):** de rails met bijbehorende voorzieningen, de stationstunnels en de perrons. Het juridisch eigendom hiervan ligt bij Railinfratrust BV (hierna: RIT)¹⁵, het economisch eigendom bij ProRail¹⁶. ProRail is daarmee verantwoordelijk voor de ontwikkeling, het beheer en onderhoud van deze infrastructuur, waarbij het dagelijks beheer (met name bestaande uit schoonmaak en onderhoudstaken) in opdracht van ProRail wordt uitgevoerd door NS Stations. Het recht op commerciële exploitatie van de RVVI ligt bij NS Stations en geldt voor alle bestaande en nieuwe stations;
- 2. Infrastructuur met gemengde functies (GI):** dit type infrastructuur, met name stationsgebouwen, heeft een functie in de transfer van reizigers, maar wordt tevens gebruikt voor commerciële activiteiten. Het juridisch eigendom van de GI is in handen van NS Vastgoed, het economisch eigendom is in handen van NS Stations.¹⁷ NS Stations beheert de gemengde infrastructuur en heeft het exploitatierecht;
- 3. Vastgoed:** hieronder vallen de gebouwen rondom de stations met diverse functies die in eigendom zijn van NS Vastgoed. Te denken valt aan werkplaatsen en kantoren. Dit vastgoed heeft geen directe transfer gerelateerde functie en valt om die reden buiten de scope van dit onderzoek.

2.2.2 Toegang tot voorzieningen van stations

Voor het functioneren van stations is het essentieel dat spoorvervoerders er toegang toe hebben. Het gaat dan niet alleen om een plaats aan de perrons, maar ook om de voor deze vervoerders en hun klanten noodzakelijke voorzieningen. De toegang tot de zogenaamde 'dienstvoorzieningen en levering van diensten' is, conform eerdere Europese spoorrichtlijnen, geregeld in de huidige Spoorwegwet (artikel 67 en 68). De Herschikkingsrichtlijn (2012/34/EU) voegt de eerdere spoorrichtlijnen samen en scherpt deze op een aantal punten aan. Deze nieuwe Herschikkingsrichtlijn dient uiterlijk 16 juni 2015 geïmplementeerd te zijn in nationale wetgeving.

De Herschikkingsrichtlijn (artikel 13) stelt in dit kader dat infrastructuurbeheerders en exploitanten van dienstvoorzieningen alle spoorwegondernemingen op een niet-discriminerende en transparante wijze toegang verlenen tot een vastgestelde lijst van diensten. De formele benaming hiervoor is 'toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten' (TDVLD)¹⁸, eerder werd gesproken over

¹³ Kamerstukken II, 2012-2013, 29 984 nr 416, kamerbrief van 29 mei 2013.

¹⁴ Kamerstukken II, 2012-2013, 29 984 nr 416, kamerbrief van 29 mei 2013.

¹⁵ Railinfratrust BV (RIT) is een zelfstandig bedrijf dat 100% eigendom is van de Nederlandse Staat. RIT is 100% eigenaar van ProRail BV en voert sinds 2003 ProRail als handelsnaam.

¹⁶ Juridisch eigenaar is diegene die als zodanig in het kadaster staat ingeschreven. De economische eigenaar is diegene die alle beheerstaken mag verrichten, de lasten op zich neemt en de lusten geniet. De economisch eigenaar mag wijzingen aanbrengen in een object, de kosten daarvan dragen en van de opbrengst genieten, maar mag niet verkopen of vergroten.

¹⁷ In een beperkt aantal gevallen heeft NS Stations alleen het economisch eigendom (opstalrecht) en berust het juridisch eigendom bij Railinfratrust.

¹⁸ De benaming TDVLD is opgenomen in de huidige wijzigingswet voor de Spoorwegwet (2014), alsmede in de bijbehorende memorie van toelichting.

'bijkomende diensten en voorzieningen' of BDV's). Deze lijst van diensten is (net als in de oude richtlijn) vastgelegd in bijlage II van de richtlijn en onderscheidt vier categorieën diensten waar spoorwegondernemingen recht op (kunnen) hebben.

In dit onderzoek gaat het om de toegang tot dienstvoorzieningen en daarin geleverde diensten (punt 2 uit de richtlijn) en dan met name om de toegang tot "*passagiersstations, de gebouwen en andere voorzieningen daarvan, met inbegrip van de weergave van reisinformatie en passende locaties voor diensten in verband met kaartverkoop*". Deze toegang tot '**dienstvoorzieningen voor passagiersstations**' (hierna: **DVPs**) wordt gezien als essentieel voor het verzorgen van spoorvervoer in het algemeen en/of het personenvervoer in het bijzonder en kan bestaan uit meerdere typen dienstvoorzieningen.

Om een indruk te geven van het type voorzieningen waar het potentieel om kan gaan toont Tabel 2.1 een indicatieve longlist van DVPs, die mede is gebaseerd op eerder onderzoek¹⁹, input van NS Stations en input van FMN. Deze tabel dient enkel beschouwd te worden als een indicatieve schets van mogelijke DVPs; deze hoeven niet noodzakelijkerwijs allemaal door ProRail of NS (Stations) te worden aangeboden. De lijst bevat de "hoofddiensten"; iedere dienst kan in vele subdiensten worden onderverdeeld. Uiteindelijk zal, gegeven de wet en de lagere regelgeving, definitieve keuze over diensten en definities van die diensten zich vooral in de praktijk moeten uitwijzen (in het door ProRail en NS op te stellen stationsproductportfolio, onderhandelingen, eventuele geschillen via de ACM, etc.).

¹⁹ Kamerstukken II, 2012-2013, 29 984 nr 416, kamerbrief van 29 mei 2013.

Tabel 2.1 Conceptuele longlist potentiële dienstvoorzieningen voor passagiersstations

Soort voorziening	Onderverdeling
Kaartautomaten / opwaardeerpunten	<ul style="list-style-type: none"> Ruimte voor kaartverkoopautomaat / opwaardeerpunt; kaartverkoopautomaat / opwaardeerpunt.
Servicebalie / informatiepunt	<ul style="list-style-type: none"> Ruimte voor servicebalie / informatiepunt; Servicebalie/informatiepunt/kaartverkoopbalie.
Check-in-check-out (cico) voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> Ruimte voor cico; Cico voorzieningen (zuilen en poortjes); Hardware t.b.v. energievoorziening cico; Databekabeling cico; Technische ruimte cico.
Reisinformatievoorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> Schermen; Informatie.
Logistieke voorzieningen / voorzieningen voor reizigers	<ul style="list-style-type: none"> Transferruimte met bijbehorende voorzieningen: (trappen naar) perrons, overpaden / tunnels / bruggen, loopverbindingen, etc.; Wachruimte reizigers; Toegangsvoorzieningen voor mindervaliden; Fietsenstalling reizigers.
Facilitaire voorzieningen voor personeel	<ul style="list-style-type: none"> Personeelsruimte; Fietsenstalling personeel; Parkeerplaats personeel; Toiletten personeel.
Overige facilitaire voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> Toiletten reizigers; Gebruik Wi-Fi-masten; Serverruimte; Elektriciteitsvoorziening; Autotreinoprit.
Voorzieningen operationeel beheer	<ul style="list-style-type: none"> Voorzieningen voor afvoer van afval; Logistieke ruimten zoals schoonmaakruimtes; Afvalinzameling; Beveiliging; Calamiteiten.
Mogelijkheid tot profilering spoorvervoerders	<ul style="list-style-type: none"> Insignes vervoerders op stations.

Bron: Ecorys o.b.v. input ministerie IENM, ProRail, NS Stations en FMN. Noot: de lijst dient met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden en beoogt niet volledig te zijn. Een verdere bespreking volgt in paragraaf 2.4 en 2.5.

2.2.3 *Samenvattend overzicht*

De volgende tabel vat dit onderscheid naar functie en infrastructuur samen en geeft tegelijkertijd (vereenvoudigd) weer bij wie het exploitatierecht, eigendom, beheer en uitbating liggen. De tabel maakt duidelijk dat er binnen de verschillende functies en typen infrastructuur een fijnmazig geheel bestaat van rechten en activiteiten. Hierbij kan eventueel nog een onderscheid naar financiering worden gemaakt (niet opgenomen).

De aanvullende infrastructuur in eigendom van NS of andere partijen (bijvoorbeeld gemeenten), die eveneens van belang is voor de transferfunctie van het station, maar die zich buiten het station bevindt blijft verder buiten beschouwing.

Tabel 2.2 Onderscheid naar functie en infrastructuur

Infrastructuur	Functie	Eigendom	Asset- manager	Exploitatie 'retail'	Beheer	Voorbeelden
RVVI	Dienstvoorzieningen en levering van diensten, ook 'Transfer'	ProRail	ProRail	n.v.t.	Door rechthebbende	Reisinformatie-voorziening, ruimte voor check-in-check-out, ruimte voor kaart-automaten.
	Transfer	ProRail	n.v.t.	n.v.t.	Constructief beheer door ProRail (beheers concessie) Dagelijks beheer: NS Stations (in opdracht van ProRail)	Trap, perron, bankjes.
	Commercie	ProRail NS Stations (via opstalrecht)	NS Stations	NS Stations Retailbedrijf / derden / evt. regionale concessieverlener	NS Stations.	Kiosk op perron, drank- en snackautomaten.
GI	Dienstvoorzieningen en levering van diensten	NS Stations	NS Stations	n.v.t.	Door rechthebbende.	Reisinformatievoorziening, ruimte voor check-in-check-out, serviceloket, ruimte voor kaartautomaten.
	Transfer	NS Stations	n.v.t.	n.v.t.	NS Stations (mede gefinancierd door ProRail), toezicht ProRail op transfer namens IenM.	Looproutes in stationshal.
	Commercie	NS Stations	NS Stations	NS Stations Retailbedrijf / derden	NS Stations.	Winkels.

Bron: Ecorys, onder meer gebaseerd op input NS Stations, Kamerstukken II, 2012-2013, 29 984 nr 416, kamerbrief van 29 mei 2013.

2.3 Onderverdeling naar typen stations

De complexiteit van stations varieert onder andere afhankelijk van de omvang van het station, het al dan niet aanwezig zijn van gemengde infrastructuur en of er sprake is van samenloop op het station tussen NS Reizigers en regionale vervoerders.²⁰ Navolgende tabel geeft het basisoverzicht.

Tabel 2.3 Treinstations onderverdeeld naar type en omvang

Type	Alleen NS	Stations met samenloop NS en regionale vervoerder	Stations met alleen regionale spoorvervoerders	TOTAAL
Groot station met gebouw	31	16	0	47
Klein station met gebouw	138	7	24	169
Klein station met gebouw zonder vervoerfunctie			33 a)	33 a)
Klein station zonder gebouw	89	4	68	161
TOTAAL	258	27	125	410

a: waarvan 15 verkocht en 18 verhuurd door NS Stations.
Bron: NS Stations.

2.4 Vraag naar commerciële voorzieningen op stations

De rentabiliteit van commerciële aanwending van ruimte op stations wordt primair bepaald door het aantal passanten. NS Stations geeft als indicatie dat zij ruimte zien voor commerciële exploitatie op stations wanneer er meer dan 10.000 'passanten' per dag zijn²¹. In de praktijk worden de mogelijkheden voor commerciële exploitatie door meer factoren bepaald dan het aantal passanten, zoals de beschikbaarheid van andere OV-voorzieningen (trams, bussen) en de ligging van het station. Meer in het algemeen geldt dat schaalvoordelen hierbij doorslaggevend zijn en dat op grotere stations de (rendabele) commerciële exploitatie van ruimte eenvoudiger is en dat hier ook meer belangstelling voor is vanuit externe commerciële partijen en investeerders. NS Groep rapporteert geen afzonderlijke cijfers over de opbrengsten uit de verschillende (commerciële) activiteiten.

Hoewel de cijfers over het aantal 'passanten' niet beschikbaar zijn, laat figuur 2.2 op basis van het aantal in- en uitstappers wel zien dat het op een groot deel van de treinstations lastig zal zijn om een rendabele commerciële exploitatie te realiseren. De figuur toont cijfers uit 2008 (en niet 2013) omdat er geen recentere cijfers beschikbaar zijn in het publieke domein. De figuur bestaat uit drie onderdelen die gezamenlijk alle Nederlandse stations omvatten: in- en uitstappers voor de stations waar alleen regionale vervoerders halteren, voor stations waar er samenloop is tussen regionale spoorvervoerders en NS Reizigers en voor stations waar alleen NS Reizigers halteert. Uit de figuren blijkt dat alle stations waar alleen regionale spoorvervoerders halteren minder dan 10.000 in- en uitstappers per dag kennen, in veel gevallen zelfs aanzienlijk minder (4500 of minder). Dit wordt anders als naar de stations wordt gekeken met samenloop tussen NS Reizigers en regionale spoorvervoerders: hier zitten ook grotere stations bij met meer dan 10.000 in- en uitstappers. De

²⁰ Er is sprake van samenloop op een station indien meerdere vervoerders halteren op het station. Deze tabel maakt alleen onderscheid naar al dan geen samenloop tussen NS Reizigers en regionale vervoerders. Ook op de stations waar alleen regionale vervoerders halteren kan er sprake zijn van samenloop, van twee regionale vervoerders. Dit was voorjaar 2014 op 10 regionale stations het geval.

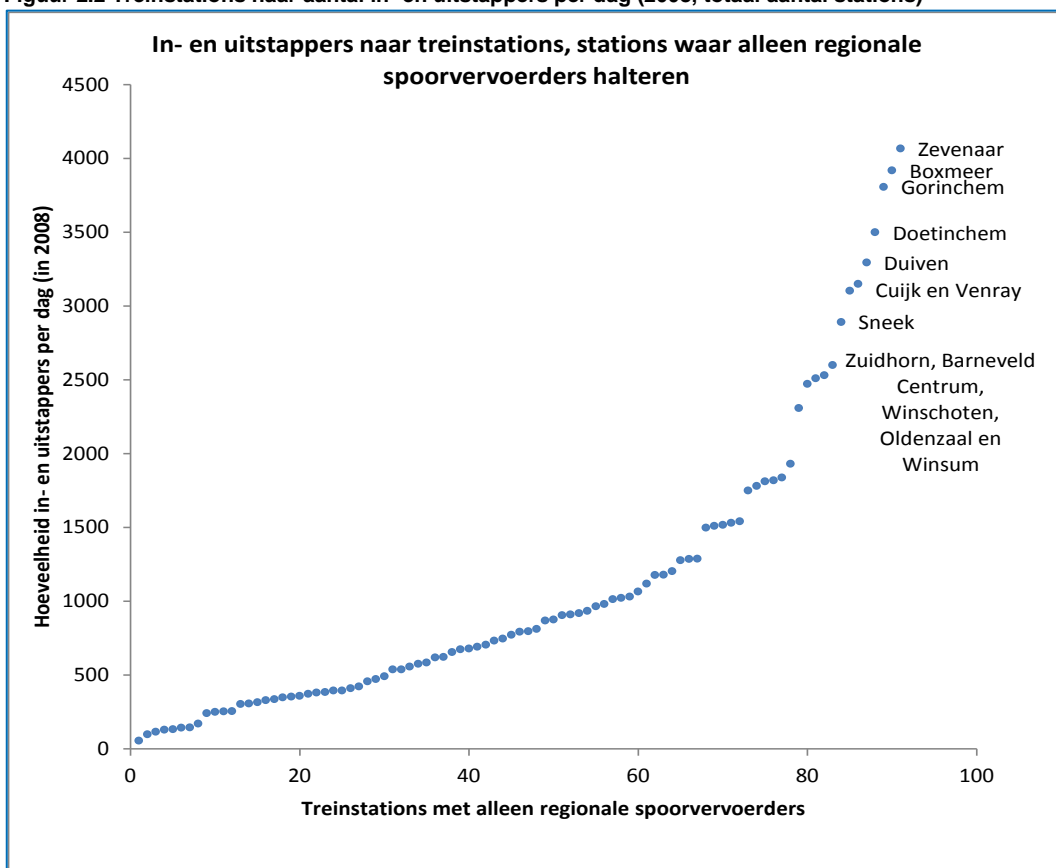
²¹ Dit betekent uiteraard niet dat andere partijen deze visie delen noch dat commerciële activiteiten onder de 10.000 passanten per dag niet rendabel kunnen zijn.

categorie waar alleen NS Reizigers halteert toont het meest diverse beeld. Hier zitten zowel stations bij met (zeer) weinig in- en uitstappers als grote stations zoals Amsterdam en Rotterdam CS.

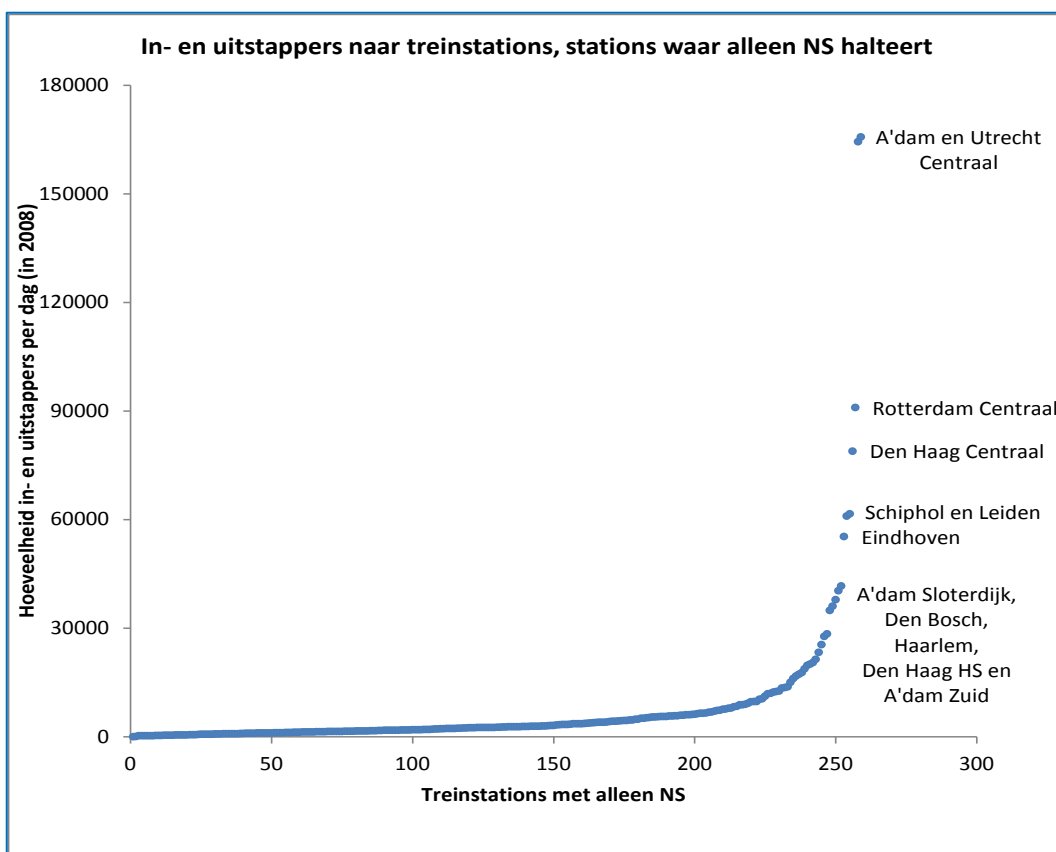
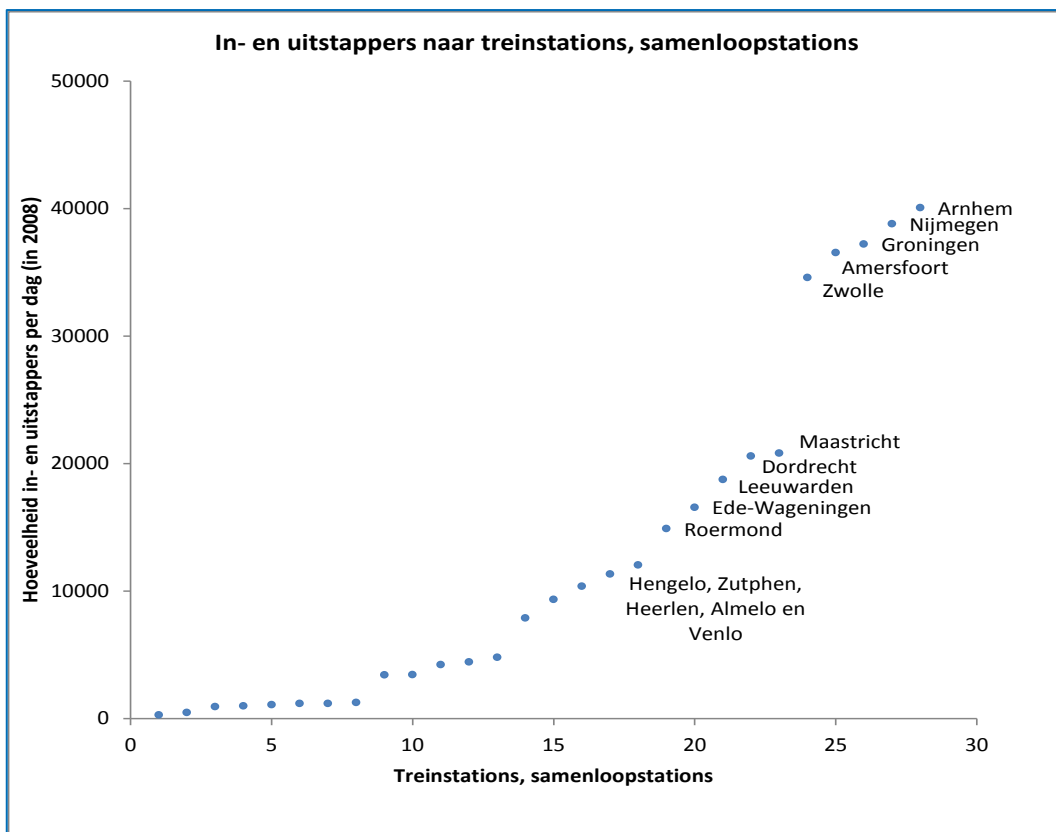
Commerciële diensten op stations zonder gebouwen zijn beperkt tot de perrons, tunnels of voorpleinen (verkoopautomaten). De commerciële mogelijkheden hiervan zijn beperkter dan in stationsgebouwen, vanwege onder andere lagere hoeveelheden passanten en de beperktere profileringsruimte. In totaal vindt verkoop op perrons op slechts 43 van de 410 stations plaats.²²

Ook enkele decentrale overheden hebben aangegeven te verwachten dat de business case voor commerciële diensten op de RVVI van de regionale stations veelal ongunstig is. FMN geeft aan dat ontplooiing van commerciële diensten voor hun leden momenteel geen prioriteit heeft. De kansen voor commerciële diensten op stations zonder gebouwen lijken, op basis van de inschatting van bestaande partijen, dan ook beperkt.

Figuur 2.2 Treinstations naar aantal in- en uitstappers per dag (2008, totaal aantal stations)



²² Stand van zaken voorjaar 2014, volgens opgave NS Stations.



Bron: [http://www.treinreiziger.nl/kennisnet/reizigersaantallen/cijfers/Aantal_in_en_uitstappers_\(2006\)_-_alfabetische_volgorde](http://www.treinreiziger.nl/kennisnet/reizigersaantallen/cijfers/Aantal_in_en_uitstappers_(2006)_-_alfabetische_volgorde)
 NB: het gaat hierbij om in- en uitstappers. Het aantal 'passanten' kan hoger liggen omdat daar ook de overstappende passagiers bij horen. Tevens zijn de reizigersaantallen ten opzichte van 2008 waarschijnlijk (aanzienlijk) gegroeid.
 NB: Voor de leesbaarheid van de grafiek zijn Utrecht Centraal en Amsterdam Centraal niet opgenomen (beiden ca. 165.000 in- en uitstappers per dag in 2008).
 NB: Over niet alle stations zijn gegevens beschikbaar, daarom zijn reisgegevens niet weergegeven voor alle 410 stations.

2.5 Beleidsmatige ontwikkelingen en veranderingen in de regelgeving

Diverse al in gang gezette beleidsmatige ontwikkelingen zullen leiden tot aanpassingen in bovengeschetst beeld. Ze hebben bovendien een directe relatie met de vier aspecten van het beoordelingskader. Hieronder bespreken we relevante ontwikkelingen die wij verwachten, volgend uit de Herschikkingsrichtlijn, de Lange Termijn Spooragenda en de daaraan gekoppelde verbeteringen in de samenwerking tussen ProRail en NS Stations (omschreven in *Beter en meer*).

Herschikkingsrichtlijn en Stationsnetverklaring

De Herschikkingsrichtlijn (2012/34/EU) voegt een aantal eerdere spoorrichtlijnen samen en past en scherpt deze op een (beperkt) aantal punten aan. Voor deze studie is relevant dat de Herschikkingsrichtlijn een aantal aanpassingen bevat die betrekking hebben op de toegang tot bepaalde diensten en voorzieningen die (tot op zekere hoogte) gezien worden als noodzakelijk voor het goed functioneren van de markt en de concurrentie, waaronder de toegang tot stations (zie hierna). Verder is relevant dat de Herschikkingsrichtlijn bepaalt dat de toegang tot bepaalde diensten en voorzieningen moet worden neergelegd in de (al bestaande) netverklaring voor het spoor.

De richtlijn bevat een aantal componenten die invulling geven aan de toegang tot DVPs en die in de Nederlandse wet- en regelgeving minimaal geïmplementeerd dienen te worden. Deze informatie over de voorwaarden voor toegang tot dienstvoorzieningen is in eerdere communicatie met de Tweede Kamer de 'netverklaring per station' of 'stationsnetverklaring' genoemd.²³

De reeds bestaande 'netverklaring' maakt overigens al onderdeel uit van de eerdere Europese spoorrichtlijnen. Onder de Herschikkingsrichtlijn van 2012 zijn enkele punten aangepast. Zo stelt de Herschikkingsrichtlijn nu (in artikel 27) dat de netverklaring ook informatie bevat over de voorwaarden voor toegang tot dienstvoorzieningen. Deze informatie kan worden opgenomen in de huidige netverklaring onder beheer van ProRail of er kan (via een weblink) in de netverklaring worden doorverwezen naar deze informatie op een andere website. Om verwarring te voorkomen met de al bestaande netverklaring van ProRail spreken wij in het vervolg niet over een stationsnetverklaring maar over een *stationsproductportfolio*, dat is een document dat helder maakt welke diensten er op stations beschikbaar zijn en tegen welke tarieven en voorwaarden.

De in een stationsproductportfolio te implementeren elementen zijn op een hoog geaggregeerd niveau beschreven in de richtlijn en missen derhalve een nadere detaillering. Het betreft:

- **Uitgangspunt** - Uitgangspunt voor de Herschikkingsrichtlijnen is (net als de oude Richtlijn 2001/14/EG) de non-discriminatoire toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten als beschrijven in bijlage II. In de Herschikkingsrichtlijn is (in tegenstelling tot het verleden) deze toegang ook expliciet gelinkt aan de netverklaring;
- **Stationsnetverklaring** - De Herschikkingsrichtlijn (artikel 27 lid 2) stelt dat de netverklaring informatie dient te bevatten over de voorwaarden voor toegang tot (i) dienstvoorzieningen die zijn aangesloten op het netwerk van de infrastructuurbeheerder en (ii) voor de dienstverlening in die voorzieningen. De inhoud van de netverklaring is iets meer uitgewerkt in bijlage IV, welke stelt dat de exploitant (zoals NS Stations)²⁴ de infrastructuurbeheerder in kennis moet stellen van (a) de informatie over de tarieven voor de toegang tot de voorzieningen en de aangeboden diensten en van (b) de informatie inzake de technische toegangsvoorwaarden. Deze informatievoorziening kan ook worden geregeld via een verwijzing naar een website. De

²³ Zie bijvoorbeeld de Kamerbrief, 'Quickscan ACM personenvervoer per spoor 2013', d.d. 11 november 2013, p. 4, maar ook de Kamerbrief 'Schriftelijk Overleg Stations', d.d. 1 april 2014, p. 2.

²⁴ De gebruikte formulering is: "de exploitanten van voorzieningen die niet onder de infrastructuurbeheerder vallen".

netverklaring wordt nu jaarlijks aangepast (bijlage IV, punt 1), wat ook implicaties heeft voor de stationsproductportfolio die daar onderdeel van is (zie ook verderop);

- **Heffingsgrondslag** - De uitgangspunten voor de heffingen voor het gebruik van de diensten (en de infrastructuur) zijn neergelegd in Hoofdstuk IV van de Herschikkingsrichtlijn, met name in artikel 29 en 31.²⁵ Deze heffingen kunnen verschillen per type dienst of per exploitant. De belangrijkste elementen zijn:
 - **Kader en voorschriften**; Lidstaten stellen een heffingskader en specifieke heffingsvoorschriften vast, welke ook opgenomen worden in de netverklaring (of een verwijzing naar een website in de netverklaring; artikel 29 lid 1);
 - **Informatie**; De exploitant van de voorziening (zoals NS Stations) verstrekt de infrastructuurbeheerder (ProRail) de informatie betreffende heffingen die in de netverklaring kunnen worden opgenomen (artikel 31 lid 10);
 - **Heffing**; Voor het minumpakket (bijlage II, onderdeel 1) geldt dat de heffing gelijk is aan de directe exploitatiekosten. Voor de dienstvoorzieningen, aanvullende diensten en ondersteunende diensten (bijlage II, onderdeel 2-4) geldt dat de kosten niet hoger mogen liggen dan de kosten om de diensten te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst. Voor onderdeel 3 en 4 geldt dit alleen als er slechts een leverancier is (artikel 31 lid 7/8²⁶);
 - **Verantwoording**; De exploitant van de dienstvoorzieningen (zoals NS Stations, maar ook anderen) en de infrastructuurbeheerder (ProRail) moeten aan spoorwegondernemingen kunnen aantonen dat de rechten voor de dienstvoorzieningen die in rekening worden volbracht, voldoen aan de methode en voorschriften die in de netverklaring zijn vastgelegd (artikel 31 lid 2).

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat vanuit de Herschikkingsrichtlijn een aantal elementen in de netverklaring van de infrabeheerder moeten worden opgenomen, maar dat de concrete invulling hiervan wordt vrijgelaten en aan de Lidstaten overgelaten.

Mogelijke ex-ante toets

Zoals aangegeven heeft ACM aanbevolen om ex ante toezicht op tarieven en voorwaarden voor toegang tot DVPs in te voeren. De proportionaliteit van deze mogelijkheid is onderzocht in een parallelle studie.²⁷ In het voorliggende rapport gaan wij ervan uit dat op reguleringsgebied geen veranderingen optreden, dus dat er geen ex ante toets of andere maatregelen worden genomen in aanvulling op de Herschikkingsrichtlijn, de stationsproductportfolio en de LTSA.

LTSA

De Lange Termijn Spooragenda bevat maatregelen die beogen om de doelen van het spoorbeleid te realiseren, waaronder de doelstellingen die een directe relatie hebben met het gebruik van de stations. De hoofddoelen van de LTSA zijn:

- Een aantrekkelijker product voor de klant:
 - Verbeteren van de reistijd, waaronder betere aansluitingen op andere modaliteiten en verbeteren aan uitbreiden van mogelijkheden fiets en P+R;
 - Verbeteren reisgemak;
 - Regie over eigen reis.
- Verbeteren kwaliteit spoorstelsel, waaronder de sociale veiligheid op stations;
- Capaciteit: ruimte bieden aan groei.

²⁵ Artikel 32-37 zien vooral op de infrastructuurbeheerder (ProRail).

²⁶ De redelijke winst is verder gedefinieerd in artikel 3 sub 17, maar wordt niet veel concreter.

²⁷ Ecorys, De proportionaliteit van het vooraf toetsen van tarieven en voorwaarden voor toegang tot stations door de ACM, 2014.

De LTSA stelt dat door toegenomen complexiteit en gevoeligheid op het spoor de samenwerking tussen vervoerders en het beheer verbeterd moeten worden. Eén van de vijf specifieke gebieden waar samenwerking verbeterd dient te worden is de stations. In de aanloop naar de LTSA hebben NS Stations en ProRail hun samenwerking ten aanzien van de stations nader onder de loep genomen. Dit heeft geresulteerd in herijking van de samenwerking op de stations, waarmee vanaf 2014 een begin is gemaakt.

Ten aanzien van stations worden de volgende doelstellingen expliciet benoemd:

- Stations moeten comfortabel, schoon, prettig en aantrekkelijk zijn voor reizigers. Dit betekent:
 - Integrale ontwikkeling van stations: transfer, service, retail en beleving;
 - Schone, aantrekkelijke en toegankelijke toiletten;
 - Vergroten comfort, sociale veiligheid en beleving door aanbieden van retail faciliteiten en bemenste basisvoorzieningen.
- Toegankelijke stations: stations moeten toegankelijk zijn voor reizigers met een beperking. Dit betekent vooral dat de inrichting obstakelvrij is;
- Veilige stations: reizigers moeten zich veilig voelen en veilig kunnen bewegen op de stations. Het gaat dan om zowel fysieke aspecten als sociale veiligheid (toezicht, service);
- Informatievoorziening/Reisinformatie: Alle vervoerders moeten in staat worden gesteld reiziger te informeren, gebruik te kunnen maken van diensten en voorzieningen en zich te profileren. Dit aspect valt onder marktordening;
- Duurzaamheid: Stations zijn duurzame en kostenefficiënte knooppunten. Dit is vertaald in energiebesparing en gebruik van duurzame materialen in inrichting en beheer. Ook hier gaat het om aspecten die minder vervoer gerelateerd zijn maar wel een publiek belang kennen.

Naast deze specifiek doelen voor stations, bevat de LTSA lange termijn ambities die ook raken aan de functies van stations. Het gaat dan om:

- Optimaliseren van de reis van deur tot deur: aansluitingen op ander OV en overige vervoersdiensten (zoals taxi en OV-fiets);
- Verbeteren van reiscomfort: Aanbieden van actuele en multimodale reisinformatie.

Tot slot is van belang dat de groei in het reizigersvervoer blijvend kan worden geacommodeerd²⁸. Dat houdt onder meer in dat waar nodig de verdere ontwikkeling van de capaciteit van stations geborgd is.

De LTSA doelen zijn door NS Stations en ProRail operationeel uitgewerkt in de propositie 'Beter en meer'. De visie is gebaseerd op de volgende hoofdelementen:

1. *“verbetering van de positie van vervoerders en concessieverleners op de stations, zodat zij de door hen gewenste propositie voor hun klanten kunnen realiseren;*
2. *verbetering van de kwaliteit voor onze reizigers en het maatschappelijke kostenniveau van de stations in Nederland;*
3. *verbetering van de kwaliteit en de kwantiteit van voorzieningen in relatie tot voor- en natransport voor reiziger”.*

Om dit te bereiken gaan ProRail en NS een pro-actievare aanpak hanteren en de dialoog aan met vervoerders. Meer concreet gaat het onder andere om de volgende voorgenomen acties:

- het bieden van ruimte aan vervoerders om zich te profileren en het verwijderen van NS logo's van stationsgebouwen waar NS Reizigers niet meer halteert;

²⁸ Dit geldt tevens voor goederenvervoer. Ook wordt in de LTSA gesproken over de samenwerking tussen verschillende partijen bij goederenvervoer. Aangezien goederenvervoer geen directe relatie heeft met de scope van het huidige onderzoek wordt dit verder niet meegenomen.

- het toegankelijker maken van de regeling voor commerciële exploitatie van de RVVI op stations waar NS Reizigers niet rijdt;
- het opzetten van een gezamenlijk servicedesk waar overheden en vervoerders terecht kunnen met vragen en verzoeken over stations;
- het inrichten van een onafhankelijke klachtencommissie voor kwesties met betrekking tot non-discriminatoire behandeling van vervoerders op de stations;
- het publiceren van procedures, voorwaarden, prijzen en mogelijkheden voor DVPs en commercie op stations op een gezamenlijke website van NS en ProRail;
- het bieden van invloed van vervoerders en regionale overheden op de kwaliteit van beheer en (ver)nieuwbouwplannen.

Onder hoofdelement 2 willen NS en ProRail de belangrijkste verbeteringen in samenwerking richten op de (ver)nieuwbouw en het beheer van stations, door:

- het beter integreren van transfer en (commerciële) voorzieningen in de ontwerpfase;
- op stations de rol van decentrale overheden beter te borgen;
- betere sturing op efficiëntie van beheer en exploitatie van stations;
- activiteiten op stations worden door NS en ProRail integraal aangestuurd, wat wordt geborgd door een gezamenlijk management team voor de stationsactiviteiten;
- verder aangaan van dialoog met overheden en vervoerders bij beheer en kwaliteit van stations;
- het in overleg met overheden formuleren van een portfolioplan met concrete uitvoeringsplanning.

Onder hoofdelement 3 streven NS en ProRail naar een naadloze aansluiting tussen trein en voor- en natransport. Hierbij willen NS en ProRail:

- integrale informatie over voor- en natransport bieden door in overleg met vervoerders en concessieverleners bestaande voorzieningen uit te breiden;
- fietsvoorzieningen verbeteren door het programma 'Ruimte voor de fiets' en het 'Actieplan Fietsparkeren bij Stations' voort te zetten.

Voor de hoofdelementen wordt een planning op hoofdlijnen geformuleerd. Wanneer deze voorgenomen acties volledig operationeel zijn zullen sommige van de hiervoor geschetste aspecten dus anders zijn. Dit kan met name gevolgen hebben voor de rol van decentrale (spoor)vervoerders en de concessie verlenende overheden.

De LTSA heeft ertoe geleid dat NS en ProRail stapsgewijs steeds verder gaan samenwerken op het gebied van stations, vanuit een gedeelde visie over het eindbeeld. Dit komt onder andere tot uitdrukking in een strategisch samenwerkingskader van NS en ProRail waarin de uitgangspunten van de samenwerking zijn uiteengezet, en het gezamenlijke formuleren van een visie op de uit te voeren maatregelen op individuele stations in vijfjarenplannen en jaarplannen. De dagelijkse aansturing op tactisch en operationeel niveau vindt plaats vanuit een gezamenlijk operationeel Management Team, met input vanuit de regio en vervoerders. Hiermee wordt de integrale werkwijze ook in de aansturing geborgd. Aan de eigendomsverhoudingen en formele rollen verandert niets in deze variant.

3 Alternatieve ordeningsmodellen

In dit hoofdstuk worden enkele alternatieve modellen gepresenteerd voor de ordening op stations. Eerst bespreken we de totstandkoming van de modellen (paragraaf 3.1). In paragraaf 3.2 geven we vervolgens een nadere detaillering van de vijf modellen die in de volgende hoofdstukken centraal staan. Deze modellen hebben samen alle elementen in zich waarop gevarieerd kan worden in de ordening.

Op deze vijf modellen zijn ook enkele varianten denkbaar. Deze worden in paragraaf 3.3 beschreven.

3.1 Totstandkoming van de modellen

In de huidige ordening van treinstations in Nederland spelen de staatsdeelnemingen ProRail en NS Groep een belangrijke rol. Vermeldenswaardig is dat ProRail een uitvoeringsorganisatie is (een zogenaamde "taakorganisatie" zonder winstoogmerk) met als aandeelhouder het ministerie van IenM, terwijl NS Groep een rendementsdoelstelling heeft met het ministerie van Financiën als aandeelhouder. In andere ordeningsmodellen kan de ordening langs verschillende variabelen worden gevarieerd, te weten:

1. Het *type station* waarvoor een andere ordening wordt ingericht.
Veranderingen in eigendom, taken en verantwoordelijkheden kunnen gedifferentieerd worden naar het type station. We maken een onderscheid tussen stations waar:
 - alleen regionale spoorvervoerders halteren (momenteel 125). Op deze stations kan sprake zijn van het samenkomen van meerdere regionale spoorvervoerders, maar er vindt geen samenloop plaats met vervoer door NS Reizigers;
 - alle stations waar regionale spoorvervoerders halteren, dus inclusief de stations waar samenloop is met het hoofdrailnet (momenteel 152); en
 - alle stations (momenteel 410).
2. De *organisatie* die eigendom, taken en verantwoordelijkheden overneemt op de stations.
Bij de overdracht van eigendom, taken en verantwoordelijkheden door NS Stations (of ProRail) kunnen diverse organisaties dit overnemen, zoals overheden, andere overheidsbedrijven of private partijen. Ook kan er onderling verschuiving plaatsvinden tussen NS Stations en ProRail. Mogelijke partijen zijn:
 - ProRail;
 - De concessie verlenende overheden, dit is het Rijk voor het hoofdrailnet en decentrale overheden voor regionale concessies. De samenloopstations waar NS Reizigers rijdt worden hierbij tot het hoofdrailnet gerekend;
 - De rijksoverheid, via een nieuw op te richten stationsbedrijf;
 - Een joint venture van NS Stations en ProRail Stations;
 - één of meerdere commerciële partij(en).
3. Het deel van de *eigendommen, taken, rechten en verantwoordelijkheden dat wordt overgedragen*.
Voor wat betreft de over te dragen eigendommen en/of taken, rechten en verantwoordelijkheden bestaan er diverse varianten voor over te dragen elementen:

- overdracht van beheer en exploitatie, waarbij het economische eigendom blijft bij de huidige eigenaar. De beheerder en exploitant doen de uitvoering van het dagelijks beheer en het verhuur van vloeroppervlak, maar is niet verantwoordelijk voor constructief beheer, onderhoud, renovatie en nieuwbouw.
- overdracht van economisch eigendom, wat inhoudt dat alle lasten en lusten van een object bij een andere partij komen te liggen. Dit betreft niet alleen het dagelijks beheer en het verhuur van vloeroppervlak, maar ook onderhoud, renovatie en nieuwbouw. Een sub-variant hiervan is dat het economisch eigendom wordt overgedragen aan een andere partij, die vervolgens beheer en exploitatie weer kan uitbesteden aan een andere partij. Bij het overdragen van exploitatie en beheer aan een derde partij onderscheiden we de volgende mogelijkheden:
 - overdracht aan niet vervoerende private partijen, op basis van een langjarige concessie; en
 - bundeling van de rechten met een vervoersconcessie.

We spreken hierbij steeds van veranderingen in “eigendom, taken en verantwoordelijkheden” omdat het begrip “eigendom” niet alle aspecten afdekt die door een andere organisatie (moeten) worden overgenomen. Van een nieuwe eigenaar wordt immers verwacht dat deze ook de taken en verantwoordelijkheden overneemt die door de vorige eigenaar werden vervuld. Naast eigendom kunnen vier verschillende typen activiteiten worden onderscheiden:

1. *Nieuwbouw en constructief beheer*: dit betreft alle investeringen in stations met een cyclus langer dan drie jaar. Te denken valt aan schilderwerk, het vervangen van de dakbedekking of een revisie van de elektrische installaties. In de huidige situatie²⁹ zijn ProRail en NS hiervoor beide verantwoordelijk, afhankelijk van eigendom en functie. Voortvloeiend uit *Beter en Meer* zijn ProRail en NS Stations bij onlangs begonnen projecten gezamenlijk opdrachtgever, met de aantekening dat ProRail de projectmanager is voor nieuwbouw;
2. *Dagelijks beheer*: dit betreft alle activiteiten met een cyclus korter dan drie jaar, zoals schoonmaak, periodiek onderhoud aan liften en elektra, beveiliging en kwaliteitsmetingen. NS Stations voert in opdracht van ProRail het dagelijkse beheer/onderhoud over de RVVI alsmede het eigen beheer/onderhoud over de infrastructuur met gemengde functie;
3. *Verhuur vloeroppervlak*: dit betreft het uitgeven van vierkante meters vloeroppervlak op stations voor commerciële activiteiten. NS Stations is hiervoor verantwoordelijk, zowel op de RVVI als op de gemengde infrastructuur;
4. *Retail exploitatie*: dit is de partij die op locatie de daadwerkelijke uitbating voor zijn rekening neemt, met andere woorden de winkelier. Op dit moment wordt ongeveer 40% van de commerciële activiteiten op stations door eigen formules van NS Stations verricht.

Naast de bovengenoemde activiteiten noemen wij nog de verlening van toegang tot de zogenaamde DVPs, de diensten en voorzieningen waar spoorvervoerders gebruik van maken als zij halteren op een station. Hoewel de lijst van formele DVPs nog formeel vastgesteld moet worden, valt te denken aan de volgende voorzieningen: het geven van reisinformatie, het bieden van ruimte voor kaartautomaten, het bieden van ruimte voor check-in-check-out voorzieningen, profileringsruimte (voor signing/branding), wachtvoorzieningen voor reizigers en (waar mogelijk/voorgescreven ook) mindervalidenbegeleiding. Daarnaast kunnen in theorie nog extra voorzieningen nodig zijn als de concessieverleners dit voorschrijven. Voor de bovenstaande voorzieningen geldt in de huidige situatie dat deze afgenomen worden van ProRail op de RVVI en van NS Stations voor zover deze gelokaliseerd zijn op gemengde infrastructuur.

²⁹ Waar in deze paragraaf gesproken wordt over de huidige situatie wordt bedoeld de situatie kort voordat de nieuwe samenwerking tussen NS Stations en ProRail Stations werd ingezet. De veranderingen die dit met zich brengt worden beschreven in het volgende hoofdstuk, onder referentiesituatie.

Waar wij in het vervolg spreken over eigendom doelen wij op het *economisch eigendom*. Het economisch eigendom betreft alle rechten en verplichtingen die met een bepaald object gepaard gaan, dus ook alle positieve en negatieve kasstromen (het “vruchtgebruik”). De juridische eigenaar is diegene die bij het kadaster als eigenaar is ingeschreven. De waarde van een object ligt besloten in het economische eigendom. Wat er met het juridisch eigendom gebeurt is voor onze analyse van secundair belang³⁰. Dit kan meeverhuizen naar een nieuwe economische eigenaar, maar dit hoeft niet.

3.2 Introductie alternatieve ordeningsmodellen

Veranderingen in de hierboven geschetste variabelen resulteren in een set aan mogelijke modellen. Op basis van een eerste screening van relatieve voor- en nadelen van de mogelijke modellen zijn er vijf geselecteerd voor gedetailleerd onderzoek. De keuze van deze modellen is op een aantal uitgangspunten gebaseerd. Ten eerste is beoogd om met de modellen de verschillende uitersten van het “speelveld” waarbinnen wijzigingen kunnen worden aangebracht te beschrijven. Dit is gedaan door de modellen te laten variëren op de drie variabelen (type station, partij die eigendom overneemt en “wie doet wat”) zoals besproken in de vorige paragraaf. Ten tweede is beoogd om modellen te kiezen die niet op voorhand geheel onrealistisch geacht worden. Dit wil overigens ook niet zeggen dat wij de modellen op voorhand als optimaal beschouwen; bij elk van de modellen is het wellicht mogelijk om optimalisaties uit te voeren zodat de sterke kanten van een model beter tot hun recht komen en de mogelijke zwakke kanten deels worden ondervangen. Ten slotte is beoogd om te werken met een beperkt aantal modellen, namelijk vijf hoofdmodellen, om de analyse overzichtelijk te houden. Enkele varianten op die modellen worden in de bijlage besproken.

Tabel 3.1 De vijf alternatieve ordeningsmodellen op hoofdlijnen

	Scope: type stations	Partij die eigendom overneemt	Uitvoering dagelijks beheer & verhuur vloeroppervlak
Model 1: Regionale vervoersconcessie	Regionaal	Decentrale overheid	Vervoerders (in concessie)
Model 2: Commerciële regionale concessies	Regionaal + samenloop	Overheden	Private partijen (in concessie)
Model 3: ProRail model	Alle	ProRail	Private partijen (inhuur)
Model 4: Stations joint venture	Alle	Geen overdracht	Overheidsbedrijf
Model 5: Commerciële model	Alle	Private partij	Private partij

We merken hierbij op dat wat betreft *nieuwbouw en constructief beheer* in alle onderzochte modellen een belangrijke rol voor ProRail weggelegd blijft. In de referentiesituatie (na implementatie van *Beter en Meer*) zijn ProRail en NS Stations gezamenlijk opdrachtgever, waarbij ProRail de rol vervult van uitvoerend projectmanager voor nieuwbouw. In de bovenstaande varianten blijft ProRail uitvoerend projectmanager, met dien verstande dat op de gemengde infrastructuur ProRail dit doet in opdracht van de concessie verlenende overheid (model 1 en model 2) of van een commerciële partij (model 5). In model 3 wordt ProRail verantwoordelijk voor nieuwbouw en constructief beheer van zowel de RVVI als de gemengde infrastructuur, terwijl in

³⁰ Het veranderen van juridisch eigendom kan wel leiden tot transactiekosten, maar omdat deze transactiekosten niet persé noodzakelijk zijn nemen wij deze hier niet mee.

model 4 deze verantwoordelijkheid ligt bij een joint venture specifiek voor stations, in eigendom van ProRail en NS.

De *retail exploitatie* kan in de bovenstaande modellen zowel door de nieuwe eigenaar worden gedaan, als worden uitbesteed aan derde partijen, net als in de huidige situatie.

In navolgende paragrafen worden de vijf modellen nader beschreven. Tevens wordt aangegeven welke varianten op deze modellen denkbaar zijn.

Waar sprake is van veranderingen in de rollen van partijen gaan wij hieronder ervan uit dat partijen zullen handelen zoals beschreven. Doel van onze analyse is uiteindelijk immers om de voor- en nadelen van een bepaalde rolverdeling op stations in kaart te brengen. Het spreekt voor zich dat hier geen sprake van automatismen is; deze veranderingen vereisen politieke en bestuurlijke goedkeuring, waarbij wij veronderstellen dat deze inderdaad wordt verleend om een model "mogelijk te maken". Kortom, het uitgangspunt is dat iedereen "meewerkt". Als dat niet het geval zou zijn, kan dit een (significante) impact hebben op de gerapporteerde effecten.

3.2.1 Model 1. Regionale vervoersconcessiemodel

In Model 1 wordt alleen het eigendom en de daarbij horende taken en verantwoordelijkheden op de stations buiten het hoofdrailnet aangepast; op deze stations halteren alleen regionale vervoerders. Voor alle andere stations blijft de bestaande situatie gelden, ook voor de samenloopstations, waar zowel NS Reizigers als regionale spoorvervoerders wordt gehalteerd.

In dit model is verondersteld dat de exploitatierechten die NS Stations heeft ten aanzien van de commerciële exploitatie van RVVI, de economische eigendomsrechten van de gemengde infrastructuur en de exploitatie en het beheer van de gemengde infrastructuur worden overgedragen aan de concessieverlenende decentrale overheden. Zij worden eigenaar van de gemengde infrastructuur op deze stations (voor zover aanwezig) en worden verantwoordelijk voor het beheer en de commerciële exploitatie van de stations. Deze twee taken besteden ze uit door ze te koppelen aan de vervoersconcessie. Ook het beheer van de RVVI wordt (door ProRail) ondergebracht in deze concessie, zoals hierboven opgemerkt vereist dit dus de medewerking van ProRail. De vervoerders krijgen dus de verantwoordelijkheid voor een groot deel van de stations waarop zij halteren.

Op sommige van deze stations (momenteel 10) onderhouden meerdere regionale spoorvervoerders treindiensten. Om deze reden is er in dit model verondersteld dat de betrokken decentrale overheid of overheden zelf bepalen met welke vervoersconcessie de rechten en plichten op deze stations worden gebundeld.

Samengevat ziet dit model er als volgt uit:

Tabel 3.2 Eigendom, taken en verantwoordelijkheden in Model 1 – Regionale vervoersconcessiemodel

Aspect	RVVI	Gemengde Infra (aantal stations)
Eigendom	ProRail	Concessieverleners (125) NS (285)
(ver)nieuwbouw en constructief beheer	ProRail	ProRail i.o.d. concessie verlenende overheid (125) ProRail i.o.d. NS (285)
Dagelijks beheer	Vervoerders i.o.d. ProRail (125) NS i.o.d. ProRail (285)	Vervoerders i.o.d. concessie verlenende overheid (125) NS (285)
Verhuur/asset management	Vervoerders i.o.d. concessie verlenende overheid (125) NS (285)	
Retail exploitatie	Vervoerders i.o.d. concessie verlenende overheid (125) NS (40%) en private partijen (60%)	
Kenmerken	Eigendom van gemengde infrastructuur op 125 stations waar NS niet halteert gaat over naar concessie verlenende overheden Dagelijks beheer, verhuur en retail op deze stations in een geïntegreerde stations- en vervoersconcessie	

In dit model wordt de beheerconcessie gecombineerd met de vervoersconcessie. Dat betekent dat op de 10 decentrale stations waar meerdere regionale vervoerders halteren er een keuze moet worden gemaakt in welke vervoerconcessie het beheer wordt ondergebracht. Decentrale overheden zullen hierover dus waar nodig afspraken over moeten maken.

Varianten

Wij bekijken twee varianten op dit model om te bezien welke veranderingen er dan optreden in de gerapporteerde effecten. Deze varianten beoordelen wij *ten opzichte van het regionale vervoersconcessiemodel (Model 1)*. De eerste variant (Variant 1a) is dat niet de decentrale overheden maar *ProRail* volledig eigenaar wordt van de betreffende stations, dus inclusief de gemengde infrastructuur die op een beperkt aantal van deze stations aanwezig is. ProRail verzorgt zelf het beheer en de commerciële exploitatie (verhuur vloeroppervlak) van deze stations (RVVI en gemengde infrastructuur). Dit betreft niet alleen de dagelijkse operationele taken, maar ook zaken als onderhoud, renovatie en nieuwbouw.

In de tweede variant (Variant 1b) wordt het eigendom van de gemengde infrastructuur wel overgedragen aan de *decentrale overheden*, maar wordt het beheer en exploitatie apart van de vervoersconcessie aanbesteed. Deze private partij(en) verzorg(t)(en) de uitvoering van de dagelijkse operationele taken inclusief het dagelijks beheer van de gemengde infrastructuur, terwijl onderhoud, renovatie en nieuwbouw een verantwoordelijkheid is van de concessie verlenende overheden. De private partijen verzorgen tevens het beheer van de RVVI in opdracht van ProRail.

3.2.2 Model 2. Commerciële regionale stationsconcessies

Het tweede model heeft betrekking op alle stations waarop regionale spoorvervoerders momenteel halteren, dus zowel de groep regionale stations als de samenloopstations (momenteel 152 in totaal). Voor de overige stations, daar waar alleen NS Reizigers halteert, verandert er niets.

In dit model is verondersteld dat de rechten die NS Stations momenteel heeft ten aanzien van de commerciële exploitatie van RVVI, de eigendomsrechten in de gemengde infrastructuur en het beheer en exploitatie (verhuur vloeroppervlak) daarvan, worden overgedragen aan de concessie

verlenende overheden. De overheden worden daarmee eigenaar van de gemengde infrastructuur op de regionale en samenloopstations. Bij de regionale stations zijn dit de betreffende decentrale overheden, bij de samenloopstations is dat het Ministerie van IENM, de concessieverlener voor het hoofdrailnet.

Het beheer en de commerciële exploitatie van de stations wordt door één of meerdere marktpartijen op basis van een langjarige concessie, *los van de vervoersconcessie* verzorgd. Zij verzorgen tevens het beheer van de RVVI in opdracht van ProRail. Onderhoud, renovatie en nieuwbouw zijn een verantwoordelijkheid van de concessie verlenende overheden.

Navolgende tabel geeft een samenvatting van dit model.

Tabel 3.3 Eigendom, taken en verantwoordelijkheden in Model 2 – Commerciële regionale stationsconcessies

Aspect	RVVI	Gemengde Infra (aantal stations)
Eigendom	ProRail	Concessieverleners (125+27)
		NS (258)
(ver)nieuwbouw en constructief beheer	ProRail	ProRail i.o.d. concessie verlenende overheid (125+27)
		ProRail i.o.d. NS (258)
Dagelijks beheer	Stations concessiehouders i.o.d. ProRail (125+27)	Stations concessiehouders i.o.d. concessie verlenende overheid (125+37)
	NS i.o.d. ProRail (285)	
Verhuur/asset management	Stations concessiehouders i.o.d. concessie verlenende overheid (125+27)	
	NS (258)	
Retail exploitatie	Stations concessiehouders i.o.d. concessie verlenende overheid (125+27)	
	NS (40%) en private partijen (60%) (258)	
Kenmerken	Eigendom van gemengde infrastructuur op 152 stations gaat over naar concessie verlenende overheden Langjarige stationsconcessies voor dagelijks beheer, verhuur en retail op deze stations, inclusief RVVI	

Varianten

Ook op dit model zijn twee varianten nader bekeken die wij ten opzichte van Model 2 beoordelen. In de eerste variant (2a) neemt *ProRail* de rol van NS Stations op de 152 regionale en samenloopstations volledig over. ProRail wordt eigenaar van de gemengde infrastructuur en verzorgt zowel het beheer als de commerciële exploitatie (verhuur vloeroppervlak) van de stations. Dit betreft niet alleen de dagelijkse operationele taken, maar ook zaken als onderhoud, renovatie en nieuwbouw.

In de tweede variant (2b) worden de *concessie verlenende overheden* wel eigenaar van de gemengde infrastructuur op de stations, maar bundelen zij de commerciële rechten van RVVI en gemengde infrastructuur en het beheer met de *vervoersconcessie*. Het beheer van de RVVI wordt (door ProRail) ook ondergebracht in deze langjarige concessie.

3.2.3 Model 3: ProRail model

In Model 3 neemt ProRail het eigendom van de gemengde infrastructuur op alle stations over van NS Stations. ProRail is daarmee de enige eigenaar op stations en is verantwoordelijk voor zowel het beheer als de commerciële exploitatie (verhuur vloeroppervlak) van de stations. ProRail voert

deze taken echter niet zelf uit maar brengt beheer en exploitatie onder bij één of meerdere commerciële partij(en). ProRail blijft het constructief beheer, onderhoud, renovatie en nieuwbouw verzorgen.

In model 3 krijgt ProRail het volledige eigendom van alle treinstations in handen. Ze wordt daarmee als enige partij verantwoordelijk voor het beheer, de exploitatie en de verdere ontwikkeling van stations. Het beheer en de exploitatie van de stations wordt in dit model niet in eigen beheer gedaan, maar in de vorm van concessies uitbesteed aan private partijen.

Tabel 3.4 Eigendom, taken en verantwoordelijkheden in Model 3 – ProRail model

Aspect	RVVI	Gemengde Infra
Eigendom		ProRail
(ver)nieuwbouw en constructief beheer		ProRail
Dagelijks beheer		Private partijen i.o.v. ProRail
Verhuur/asset management		Private partijen i.o.v. ProRail
Retail exploitatie		Private partijen i.o.v. ProRail
Kenmerken	Eigendom van gemengde infrastructuur op alle stations gaat over naar ProRail. Uitbesteding van dagelijks beheer, verhuur en retail op deze stations, inclusief RVVI.	

Variant

Een mogelijke variant (3a) op dit model is dat ProRail zelf het beheer en de commerciële exploitatie van de stations verzorgt. Dit betreft niet alleen de dagelijkse operationele taken, maar ook onderhoud, renovatie en nieuwbouw.

3.2.4 Model 4: Stations joint venture

In alle voorgaande modellen draagt NS Stations het eigendom van de gemengde infrastructuur op stations over aan een andere partij. In Model 4 is dat niet het geval, maar worden de stations op een andere manier op afstand gebracht. Dit wordt gedaan doordat een joint venture van NS Groep en ProRail de stationsactiviteiten overneemt en als geïntegreerd stationsbedrijf gaat fungeren. Dit stationsbedrijf zorgt voor een integrale aanpak van alle aspecten rondom stations en vormt naar spoorvervoerders en andere stakeholders toe het aanspreekpunt. NS Groep en ProRail zijn de aandeelhouders van deze joint venture, maar dragen het economisch eigendom niet over naar de joint venture. Daarmee kan deze variant als een relatief lichte "joint venture variant" worden beschouwd. Andere invullingen hiervan zijn mogelijk, maar wij bespreken slechts één van de mogelijke invullingen.

Dit Stationsbedrijf, met NS Groep en ProRail als aandeelhouders, neemt op alle stations de rollen van NS Stations en ProRail volledig over. Het is de enige partij die beheerfuncties en verhuurrechten heeft op stations. De joint venture is verantwoordelijk voor onderhoud, renovatie, nieuwbouw en commerciële exploitatie (verhuur vloeroppervlak).

Model 4 is het minst vergaande model. In dit model poolen NS Stations en ProRail hun resources op stations en werken ze in één bedrijf samen. Er vindt geen transfer van eigendom naar het nieuwe bedrijf plaats. Dit bedrijf wordt het aanspreekpunt voor alle zaken rond stations. Dit gaat een stap verder dan het in Beter en Meer beschreven model dat in de referentiesituatie wordt uitgerold. De joint venture gaat stations integraal aansturen en kan daarin de belangen van de

verschillende partijen af blijven wegen. In dit model ontstaat er dus meer afstand tussen het stationsbedrijf en de beide moederbedrijven.

Mogelijk nadeel is dat er een nieuwe partij bij komt in het spoorlandschap. Verder is het de vraag wie er bij eventuele conflicten een knoop kan doorhakken: is dat het stationsbedrijf zelf, is dat NS of is dat ProRail? Ook is het de vraag of dit bedrijf een beheerder is in de zin van de Spoorwegwet met alle daaraan verbonden zaken.

We merken bij dit model op dat er vele invullingen mogelijk zijn van een joint venture. Het model dat wij hier bespreken beschouwen wij als een relatief lichte variant, omdat er geen eigendommen worden overgedragen. Andere invullingen van deze variant zouden tot andere scores kunnen leiden.

Tabel 3.5 Eigendom, taken en verantwoordelijkheden in Model 4

Aspect	RVVI	Gemengde Infra
Eigendom	ProRail	NS
(ver)nieuwbouw en constructief beheer	Joint Venture ProRail en NS	
Dagelijks beheer	Joint Venture ProRail en NS	
Verhuur/asset management	Joint Venture ProRail en NS	
Retail exploitatie	Joint Venture ProRail en NS Private partijen	
Kenmerken	Nieuw stationsbedrijf met NS en ProRail als eigenaren wordt verantwoordelijk voor alle rollen die thans door de afzonderlijke bedrijven worden vervuld. Het economisch eigendom gaat niet over naar de joint venture.	

Varianten

Een variant (4a) op dit model is dat de *Nederlandse Staat* enig aandeelhouder is van dit Stationsbedrijf. NS Stations draagt het eigendom van gemengde infrastructuur dus over aan de Staat³¹. Hiermee worden de werkmaatschappijen NS Reizigers en NS Stations juridisch volledig van elkaar gescheiden, aangezien ze niet meer tot dezelfde groep van ondernemingen behoren. Dit Stationsbedrijf neemt ook het economisch eigendom van de RVVI over van ProRail. Het Stationsbedrijf verzorgt onderhoud, renovatie, nieuwbouw en commerciële exploitatie (verhuur vloeroppervlak) van het gehele station.

Een tweede variant (4b) op dit model met een nieuw stationsbedrijf is dat het bedrijf onder de *NS Groep* valt. In dat geval draagt ProRail het economisch eigendom van de RVVI over aan dit NS Stationsbedrijf. Het nieuwe NS Stationsbedrijf is de enige partij die eigendom, beheerfuncties en verhuurrechten heeft op stations en is tevens verantwoordelijk voor onderhoud, renovatie en nieuwbouw. Beide varianten worden ten opzichte van Model 4 beoordeeld.

3.2.5 Model 5: Commerciële model

In dit model neemt een (niet vervoerende) commerciële marktpartij de rol van NS Stations op alle stations volledig over. De marktpartij wordt economisch eigenaar van de gemengde infrastructuur

³¹ Aangezien de gecombineerde onderneming deels afhankelijk wordt van bijdragen in het beheer en onderhoud vanuit de begroting van met Ministerie van IenM, ligt het voor de hand dat het stationsbedrijf in deze variant bij dit Ministerie wordt ondergebracht. Het is daarmee vrijgesteld van de marktconforme rendementsdoelstelling die momenteel aan staatsdeelnemingen die onder het Ministerie van Financiën vallen wordt opgelegd.

en heeft het recht op exploitatie en beheer van de RVVI en gemengde infrastructuur. ProRail voert het onderhoud, renovatie en nieuwbouw van de gemengde infrastructuur op stations uit in opdracht van deze private partij.

Model 5 is het meest vergaande ordeningsmodel. De rol van NS Stations wordt volledig door een private partij overgenomen, met overdracht van eigendom. Gezien de publieke belangen die er met stations gemoeid zijn dienen deze in de contracten en regulering geborgd te zijn. Net als in model 3 is het effect op NS Groep groot.

Tabel 3.6 Eigendom, taken en verantwoordelijkheden in Model 5

Aspect	RVVI	Gemengde Infra
Eigendom	ProRail	Commerciële partij
(ver)nieuwbouw en constructief beheer	ProRail	ProRail i.o.v. commerciële partij
Dagelijks beheer	Commerciële partij i.o.v. ProRail	Commerciële partij
Verhuur/asset management	Commerciële partij	
Retail exploitatie	Commerciële partij	
Kenmerken	Eigendom van gemengde infrastructuur op alle stations overgedragen aan commerciële partij, die ook beheer van RVVI doet in opdracht van ProRail	

Variant

Een variant hierop (variant 5a) is dat er geen overdracht van het eigendom plaatsvindt, maar dat NS Stations het economisch eigendom van de gemengde infrastructuur behoudt. Het beheer van de gemengde infrastructuur en het exploitatierecht van gemengde infrastructuur en RVVI worden ondergebracht bij één of meerdere commerciële partijen. Ook de uitvoering van het beheer van de RVVI wordt overgedragen. De rol van ProRail verandert niet; zij blijft eigenaar van de RVVI en opdrachtgever voor beheer, onderhoud en renovatie van de stations. Deze variant beoordelen wij ten opzichte van Model 5.

3.3 De modellen samengevat

Navolgende tabel vat de vijf modellen en de varianten daarop samen.

Tabel 3.7 Samenvattende tabel onderzochte modellen en varianten

Wie neemt het eigendom of beheer van (delen van) stations over?			Bij welke stations wordt eigendom overgedragen?		
Wie krijgt eigendom?	Welk eigendom wordt overgedragen	Wie voert beheer en exploitatie uit?	Groep 1: de 125 stations met <u>alleen</u> regionale spoor vervoerders	Groep 2: alle 152 stations met regionale spoor vervoerders	Groep 3: alle 410 stations
ProRail	GI	<i>Beheer en exploitatie GI en RVVI door ProRail</i>	Variant 1a	Variant 2a	Variant 3a
	GI	<i>Beheer en exploitatie GI en RVVI door commerciële partijen</i>			Model 3: ProRail model
Concessie-verlenende overheden (Rijk of decentraal)	GI	<i>Beheer en exploitatie GI en RVVI buiten vervoersconcessie</i>	Variant 1b	Model 2: Commerciële regionale stations-concessies	
	GI	<i>Beheer en exploitatie GI en RVVI ondergebracht in vervoersconcessie</i>	Model 1: Regionale vervoers-concessiemodel	Variant 2b	
NS	GI en RVVI met NS als eigenaar	<i>Beheer en exploitatie GI en RVVI door nieuw stationsbedrijf</i>			Variant 4b
Staat	GI en RVVI met staat als eigenaar	<i>Beheer en exploitatie GI en RVVI door nieuw stationsbedrijf</i>			Variant 4a
NS en ProRail	GI en RVVI aan joint venture met NS en ProRail als eigenaar	<i>Beheer en exploitatie GI en RVVI door nieuw stationsbedrijf</i>			Model 4: Stations joint venture
Commerciële partij	GI	<i>Beheer en exploitatie GI en RVVI door commerciële partij</i>			Model 5: Commerciële model
Geen overname van eigendom		<i>Beheer en exploitatie GI en RVVI door commerciële partij</i>			Variant 5a

Bron: Ecorys.

4 Beoordelingskader

In dit hoofdstuk beschrijven we het beoordelingskader voor de alternatieve ordeningsmodellen. We gaan achtereenvolgens in op de LTSA doelen, aspecten van marktordering en financiële effecten. Een laatste criterium van het beoordelingskader betreft de mate van toekomstbestendigheid van alternatieve ordeningsmodellen.

4.1 Doelen Lange Termijn Spooragenda

4.1.1 Inleiding

Deel 1 van de Lange Termijn Spooragenda omschrijft de doelen van het spoorbeleid. In het recent aan de Kamer aangeboden deel 2 van de Lange Termijn Spooragenda worden de doelstellingen verder uitgewerkt³². Deze hebben wij hiervoor uitgebreid beschreven in paragraaf 2.5. Deze doelen kunnen volgens de LTSA worden bereikt zonder de veranderingen in de rollen van relevante partijen zoals deze in dit rapport worden besproken, zoals veranderingen in eigendomsverhoudingen. Beter samenwerking tussen de verschillende partijen speelt hierbij een grote rol.

4.1.2 Beoordelingscriteria

In de LTSA zijn verschillende ambities voor stations geformuleerd, op basis hiervan zijn de volgende criteria geformuleerd voor het beoordelen van de alternatieve ordeningsmodellen:

Naar comfortabele, toegankelijke en veilige stations³³:

- De mate waarin een alternatief bijdraagt aan de aanwezigheid van gemaksvoorzieningen (hierna: **gemaksvoorzieningen**). Bij gemaksvoorzieningen op stations gaat het om voorzieningen die niet direct aan de reis zijn gerelateerd, maar die het verblijf op het station wel kunnen veraangemen: horeca, retail, leisure, vergaderfaciliteiten etc. Het gaat hier dus om de aanwezigheid van commerciële voorzieningen;
- De mate waarin een alternatief bijdraagt aan een schoon en comfortabel verblijfsklimaat (hierna: **prettig verblijfsklimaat**). Bij het criterium prettig verblijfsklimaat kan het gaan om investeringen en om exploitatie/beheer. De investeringskant valt onder sturing. Bij de beoordeling van dit criterium gaat het derhalve om exploitatie en beheer. Oftewel: is de kans op de beschikbaarheid van schone en comfortabele stationsfaciliteiten groter in de modellen dan in de referentie;
- De mate waarin een alternatief een sociaal veilige omgeving bevordert (hierna: **sociale veiligheid**). Hierbij gaat het om een prettige verblijfsomgeving die niet alleen technisch veilig is, maar die bijvoorbeeld door een goede onderhoudsstatus of de aanwezigheid van vaste aanspreekpunten niet leidt tot een onprettig gevoel bij de reiziger. Sociale veiligheid is een belangrijk criterium van het verblijf van reizigers op stations. Het gaat hier vooral om de mate van aanwezigheid van bemenste (transfer gerelateerde of commerciële) diensten. Hoe meer bemenste voorzieningen aanwezig zijn op stations, des te beter scoort een model op sociale veiligheid.³⁴

³² Ministerie van IenM, Netwerk Nederland, OV op het goede spoor, Lange Termijn Spooragenda deel 2, 2014.

³³ Toegankelijkheid wordt hier niet gescoord omdat dit niet goed te beoordelen valt in het kader van dit onderzoek.

³⁴ Overigens kan de sociale veiligheid ook worden beïnvloed door inrichtingselementen als licht, kleur, geluid en groenvoorziening. Het kwaliteitsniveau van het beheer kan dus ook een rol spelen.

Optimaliseren van de reis van deur-tot-deur reis:

- De mate waarin een alternatief bijdraagt aan de deur-tot-deur reis (hierna: **deur-tot-deur reis**). Bij dit criterium gaat het om optimalisatie van de hele OV keten: de aansluiting tussen OV modaliteiten op stations, de transfertijd en-route op het station en de beschikbaarheid van voorzieningen voor voor- en natransport. Deze voorzieningen omvatten zowel verhuur als stallingen, oftewel: fietsenstallingen, fietsverhuur, P+R voorzieningen en autoverhuur. Het gaat dus om de beschikbaarheid van zowel infrastructuur als van diensten.

Het verbeteren van het prettig verblijfsklimaat: actuele reisinformatie voor de hele keten:

- De mate waarin een alternatief bijdraagt aan actuele reisinformatie (hierna: **reisinformatie**). Reisinformatie op stations heeft diverse aspecten: statisch (vertrekstaten), dynamisch (bijvoorbeeld informatie bakken bij of boven de perrons), informatie over bus, tram, metro en bemenste informatiebalies. Het gaat bij dit criterium om een dienst die direct aan het vervoer is gerelateerd en daarom niet of nagenoeg niet apart commercieel uit te nutten is.

Daarnaast is in de LTSA aangegeven dat het rijk scherper gaat sturen met regie door het ministerie van IenM om de doelen van de LTSA te bereiken. Daarom zullen we ook scoren op het volgende criterium:

- Mate waarin overheden kunnen sturen (hierna: **sturingsmogelijkheden**). Dit is relevant omdat er uiteenlopende publieke belangen gepaard gaan met stations. Het gaat dan bijvoorbeeld om ontwikkeling van het gebied rond het station, de transferfunctie van de stations inclusief toegankelijkheid voor minder validen, het comfort voor de reiziger, de mate van duurzaamheid van de stations etc. Voor dit element is van belang of een variant de mate waarin (en het gemak waarmee) de overheden deze publieke belangen kunnen “contracteren” beïnvloedt. Denk hierbij aan verplichtingen die moeten worden vastgelegd in een contract met een externe partij.

In de LTSA is ook de ambitie opgenomen dat stations plaatsen worden waar vervoerders herkenbaar hun diensten aanbieden. Deze ambitie komt terug in paragraaf 4.2, marktordening.³⁵

Hieronder zullen wij steeds de “scores” op de individuele criteria (reisinformatie, gemaksvoorzieningen, enzovoorts) bespreken omdat daarmee duidelijker wordt welk LTSA-aspect wij bedoelen.

4.1.3 Algemene overwegingen bij de beoordeling op LTSA-doelen

Cruciaal in de beoordeling van de modellen op het bereiken van de LTSA doelen is of de wijzigingen in de eigendoms- en/of beheersverhoudingen op stations er toe leiden dat ze beter, sneller en/of gemakkelijker kunnen worden gerealiseerd dan in de referentiesituatie. In de beoordeling of dit met het betreffende model het geval zou kunnen zijn, zijn de volgende overwegingen gehanteerd, op basis van de primaire aard van de organisaties:

- De decentrale overheden die vervoersconcessies en stationsconcessies uitgeven zullen zoveel mogelijk zoeken naar synergievoordelen tussen vervoers- en stationsfuncties;
- De vervoerders zullen meer gericht zijn op het optimaal bedienen van de reiziger in elk onderdeel van de deur-tot-deur reis dan een commerciële partij, die wel stationsvoorzieningen exploiteert maar geen rol heeft in het vervoer via dat station. Verbetering van de deur-tot-deur

³⁵ Een ander doel dat in de LTSA wordt genoemd betreft toegankelijke stations. Dit doel hangt echter samen met investeringen in de infrastructuur en niet met de wijze van beheer en exploitatie. Om deze reden wordt dit doel hier niet genoemd.

reis kan immers leiden tot meer vervoer en daardoor tot meer omzet voor vervoerders, maar niet noodzakelijkerwijs tot meer omzet op stations;

- Een commerciële partij die wel commerciële voorzieningen exploiteert maar geen vervoersdienst aanbiedt op het station, zal primair gericht zijn op optimalisatie van de omzet in die betreffende commerciële activiteit en niet primair op de niet commerciële voorzieningen die gericht zijn op de transferfunctie. Vanwege de specialisatie die hierbij optreedt, kan deze partij dit wellicht beter doen dan een vervoerende partij voor wie het commercieel exploiteren van stations geen kernactiviteit is;
- Een commerciële partij die stations beheert zal niet primair geïnteresseerd zijn in het verbeteren van diensten die geen direct rendement opleveren. Commerciële partijen hebben immers een winstoogmerk. Dergelijke partijen zullen doorgaans (eerder) geneigd zijn tot kostenbesparing, met wellicht gevolgen voor de kwaliteit van niet commerciële voorzieningen. Daarnaast kan dit gevolgen hebben voor het voorzieningenniveau en de kwaliteit op de minder drukke stations, met beperkte commercieel perspectief. Dit kan ook gevolgen hebben voor de sociale veiligheid op die stations;
- Bij het opdelen van stations over meerdere beherende partijen kan er sprake zijn van een verlies aan eenheid, schaalvoordelen en/of mogelijkheden tot kruissubsidiering binnen een portefeuille van stations (bijvoorbeeld van grote stations naar kleine stations). Hierdoor kan het moeilijker worden om de kwaliteit/kosten verhouding van stations te verbeteren;
- Tenslotte beïnvloeden nieuwbouw en beheer elkaar over en weer. In sommige gevallen is het mogelijk om een keuze te maken tussen nieuwbouw en beheer (of kort cyclisch versus lang cyclisch onderhoud). Het opknippen van de verschillende rollen over meer partijen brengt het risico met zich mee van een moeilijkere bestuurbaarheid gedurende de hele levenscyclus van een station. Ook is het in dat geval moeilijker om een integrale aanpak tot stand te brengen over de hele levenscyclus van een station.

4.2 Marktordening

4.2.1 Inleiding

Een aanleiding voor het onderzoek naar de eigendomsverhouding van de stations is de quickscan uitgevoerd door de ACM en de bezwaren die in dat onderzoek zijn geïdentificeerd. Het gaat hierbij in het bijzonder om de constatering in de quickscan dat de NS Stations in de huidige situatie op bepaalde terreinen in economische termen over marktmacht beschikt. Dit uit zich onder andere in de theoretische mogelijkheid van NSG om de marktpositie van haar concurrenten, en daarmee de werking van de gehele markt, direct en indirect te beïnvloeden. In de referentiesituatie is deze situatie naar verwachting deels verbeterd. Maar ook dan heeft NS Stations in potentie prikkels voor discriminatoir handelen en, daaraan gelieerd, hebben regionale spoorvervoerders prikkels om al dan niet terecht problemen te percipiëren. Voor een uitgebreide bespreking van de (potentiële) knelpunten en prikkels verwijzen wij naar Ecorys (2014).³⁶

Naast het aandachtspunt van het gelijke speelveld tussen spoorvervoerders is het van belang dat er adequaat toezicht blijft plaatsvinden op de transferfunctie van stations. Dit is immers de primaire functie van stations als knooppunt in mobiliteitsketens, waarbij het gaat om een efficiënte transfer van reizigers. In de huidige situatie is het toezicht op de transferfunctie belegd bij het ministerie van IENM, waarbij ProRail als onafhankelijke partij het ministerie van advies voorziet. In de situatie na implementatie van de LTSA verandert dit niet.

³⁶ Ecorys, De proportionaliteit van het vooraf toetsen van tarieven en voorwaarden voor toegang tot stations door de ACM, 2014.

4.2.2 Beoordelingscriteria

Voor het onderdeel marktordening hanteren we beoordelingscriteria: non-discriminatoire toegang tot dienstvoorzieningen, het gelijke speelveld, de mogelijkheden voor proflering en branding, en de lasten van het toezicht op de mededinging en de transferfunctie van de stations.

Non-discriminatoire toegang tot dienstvoorzieningen

In een netwerksector als het spoorvervoer kan marktmacht in theorie en in de praktijk tot allerlei mededingingsproblemen leiden, zoals (de facto) toegangsweging, discriminatoir gebruik van informatie, onbillijke voorwaarden en buitensporige tarieven. Marktmacht wordt gedefinieerd als de mogelijkheid voor een partij om winstgevend haar tarieven te verhogen. In de kern komt dit er op neer dat de partij in haar handelen niet wordt beperkt door toeleveranciers, concurrenten of afnemers. Tevens betekent bezit van marktmacht voor een commercieel bedrijf dat er in het kader van winstmaximalisatie een prikkel bestaat om tarieven te verhogen.

Naast een direct financieel resultaat in de vorm van winstverhoging kan een partij via misbruik van marktmacht ook indirect haar financiële belangen behartigen. In bijzonder betreft dit het verminderen van eventuele concurrentie, die vanwege het bezit van marktmacht per definitie al beperkt is. Onbillijke voorwaarden voor toegang of meer extreem het weigeren van toegang betekent dat spoorvervoerders het lastiger hebben een business case op te zetten voor bijvoorbeeld het uitvoeren van een concessie op een bepaalde spoorlijn. Hierdoor zijn zij minder goed in staat om effectief te concurreren waarmee de werking van de spoorvervoersmarkt kan worden belemmerd. Al deze effecten zijn uitgebreid besproken in Ecorys (2014) en de quickscan van de ACM.

De cruciale vraag voor de beoordeling van deze effecten is de mate waarin de verschillende modellen tegemoet komen aan dergelijke potentiële problemen. Daarbij is het vanzelfsprekend van belang om niet alleen te kijken naar de resulterende marktpositie van de NS, maar ook naar de positie van andere spoorvervoerders en de prikkels die eventuele nieuwe eigenaren of beheerders van stations hebben.

Gelijk speelveld - potentiële voordelen van het combineren van stationsactiviteiten en vervoersactiviteiten binnen één concern

Commerciële stationsactiviteiten leveren een inkomstenstroom op voor de exploitant. In Nederland is NS Stations verantwoordelijk voor de commerciële exploitatie van stationsvoorzieningen. NS Stations maakt deel uit van hetzelfde concern als waartoe ook de grootste vervoerder (NS Reizigers) en de commerciële vervoerder (Abellio) behoren. Volgens de quickscan van de ACM kan dit potentieel tot een voordeel leiden voor NS Groep omdat zij de inkomsten uit de exploitatie van stations kan gebruiken om de exploitatie van vervoersdiensten financieel te helpen. Om deze reden noemt de ACM de afsplitsing van stations als één van de opties om de structuur van de markt te verbeteren. Volgens de ACM zou deze optie voorkomen dat NSG nu of in de toekomst de stations strategisch kan inzetten voor het winnen van concessies.³⁷

Aangezien de quickscan van de ACM een van de aanleidingen is voor dit onderzoek nemen wij het potentiële voordeel dat de stationsactiviteiten opleveren voor de vervoersactiviteiten mee in ons beoordelingskader. Wij merken hierbij op dat in het kader van dit onderzoek niet expliciet is geanalyseerd of dergelijke voordelen optreden. Dit wordt geanalyseerd in een onderzoek dat

³⁷ ACM, Quickscan personenvervoer per spoor 2013, aangeboden aan de Tweede Kamer op 11 november 2013, p. 55.

parallel wordt uitgevoerd in opdracht van de minister van Financiën.³⁸ Wel bezien wij of de alternatieve modellen veranderingen met zich brengen die het theoretisch mogelijk zouden maken om potentiële voordelen van stationsactiviteiten al dan niet te gebruiken voor vervoersactiviteiten.

Voordelen als gevolg van het exploiteren van stations en het uitvoeren van vervoersactiviteiten kunnen in theorie op een aantal wijzen ontstaan:

- De netto opbrengsten uit stationsactiviteiten kunnen worden ingezet om vervoersactiviteiten tegen een tarief aan te bieden die onder de integrale kostprijs ligt. Te denken valt aan het onder de integrale kostprijs inschrijven op concessies;
- Stationsactiviteiten leveren relatief voorspelbare netto inkomsten op. Vermogensverschaffers beschouwen deze inkomstenstroom naar verwachting als risico verlagend. Dit zorgt ervoor dat NS Groep (en daarmee ook NS Reizigers) zich tegen lagere kosten kan financieren dan zonder het stationsbedrijf. Daarmee samenhangend kan er ook een financieel schaafeffect optreden als een “groter” bedrijf (met een langere balans) zich voordeliger kan financieren dan een “kleiner” bedrijf zonder stationsactiviteiten. Als gevolg van deze effecten kan in theorie de integrale kostprijs van spoorvervoersactiviteiten dalen in vergelijking met de situatie zonder stationsactiviteiten.

Wij kijken in het kader van dit onderzoek uitsluitend naar mogelijke voordelen als gevolg van het combineren van *Nederlandse* stationsactiviteiten en *Nederlandse* vervoersactiviteiten. Dit neemt niet weg dat daarnaast ook een theoretische mogelijkheid bestaat van het realiseren van concernvoordelen door het combineren van Nederlandse (regionale) spoorvervoeractiviteiten en *buitenlandse* (stations- of vervoers)activiteiten. Zowel Arriva, Connexxion, Syntus als Veolia zijn onderdeel van een groter, internationaal opererend concern dat in meerdere landen vervoersactiviteiten ontplooit en in sommige gevallen tevens stationsactiviteiten.³⁹ De NS Groep is via Abellio Transport Holding BV (100% eigendom van NSG) ook in het buitenland actief.

De combinatie van Nederlandse en buitenlandse (vervoers- en/of stations)activiteiten in een concern kan in theorie voordelen bieden voor de vervoersactiviteiten op de Nederlandse markt. Daarnaast kunnen er potentieel ook voordelen ontstaan door het combineren van Nederlandse spoorvervoeractiviteiten met *andere* activiteiten die spoorvervoerders uitvoeren, voor zover aanwezig. Geen van beide typen potentiële voordelen nemen wij mee in ons onderzoek.

In de beoordeling die in volgende hoofdstukken uitgevoerd wordt vatten wij dit beoordelingscriterium kortweg samen onder de noemer “gelijk speelveld”. We tekenen hierbij aan dat het gelijke speelveld mede zal afhangen van de potentiële voordelen die *alle* partijen op de Nederlandse spoorvervoermarkt hebben en niet alleen van de partijen die in dit onderzoek worden beschouwd.

Profilering en branding

Voor effectieve concurrentie is het nodig dat de regionale vervoerders voldoende mogelijkheden hebben om zich te profileren. Dit betreft de situatie nadat regionale spoorvervoerders een concessie hebben gewonnen en spoorvervoersdiensten op deze lijnen moeten worden opgezet en onderhouden. Te denken valt aan de plaatsing van insignes van vervoerders op stations en op perrons, het maken van reclame en het plaatsen van (niet-actuele) informatie.

³⁸ Minister van Financiën, Onderzoek naar kruissubsidie bij NS Groep NV, brief en onderzoeksopdracht dd. 3 maart 2013 aan de voorziter van de Tweede Kamer.

³⁹ In geval van Arriva is Deutsche Bahn 100% eigenaar, ingeval van Syntus is het Franse spoorbedrijf SNCF voor 70% aandeelhouder. Het internationale bedrijf Transdev is de meerderheidsaandeelhouder van Veolia (100%) en Connexxion (75%).

Toezichtslasten mededinging

Toezicht op de mededinging geschiedt door de ACM. Het toezicht is gericht op het tot stand brengen van een gelijk speelveld waar het gaat om de toegang tot dienstvoorzieningen op passagiersstations (DVPs). Het toezicht beoogt dat alle partijen onder gelijke voorwaarden toegang krijgen tot deze DVPs. Zo bepaalt artikel 67 van de Spoorwegwet dat de tarieven voor noodzakelijke voorzieningen of diensten kostengeoriënteerd moeten zijn, en aangeboden moeten worden onder voorwaarden die de mededinging niet beperken. Naast dit sectorspecifieke toezicht is er ook het algemene mededingingstoezicht van de ACM op basis van de Mededingingswet. Dit is gericht op het voorkomen van misbruik van een economische machtspositie.

Aan toezicht zijn kosten verbonden. Indien de kosten van toezicht kunnen worden verminderd zonder de het risico op niet-naleving van wet- en regelgeving in gevaar te brengen, levert dit een maatschappelijke besparing op.

Toezichtslasten transferfunctie

Het toezicht op de transferfunctie vindt momenteel plaats door IenM, met ProRail als operationeel uitvoerder. Het toezicht is er met name op gericht om te voorkomen dat de commerciële activiteiten op stations de transferfunctie belemmeren en betreft dus vooral toezicht op beheer en exploitatie door NS Stations.

In de toekomstige referentiesituatie werken NS en ProRail intensiever samen en zal ProRail primair verantwoordelijk blijven voor de transferfunctie. Deze functie zal naar verwachting via de (jaarlijkse) contracten met de twee organisaties worden geborgd. Dat betekent overigens dat toezicht nodig blijft, en wellicht nog wel belangrijker wordt dan in de huidige situatie omdat het toezicht mogelijk minder onafhankelijk wordt ingevuld.

4.2.3 Algemene overwegingen bij de beoordeling op marktordeningaspecten

De beoordeling van de modellen steunt op een aantal uitgangspunten.

Non-discriminatoire toegang

Bij overdracht van eigendoms-, beheer- en exploitatierechten aan een partij die zelf geen spoorvervoerder is (en ook niet daaraan gelieerd), mag worden verwacht dat non-discriminatie geborgd is. Deze derde partij heeft normaliter geen belang bij discriminatie tussen de partijen die toegang tot de stations vragen.

Toch kunnen er een aantal situaties worden geïdentificeerd waarbij dergelijke problemen zich voordoen. Het betreft de situatie waarbij deze derde relaties heeft met een of meerdere spoorvervoerders, waardoor een breder strategisch belang ontstaat voor derden, bijvoorbeeld doordat de spoorvervoerder tevens enige aanbieder is van andere (vervoers)diensten die worden afgenomen door een derde. Wij hebben echter geen aanwijzing voor aanwezigheid van dergelijke strategische belangen met uitzondering van een situatie waarin de beheerder afhankelijk is van NS in de hoedanigheid van eigenaar.

De mate van beperking van toegang, en daarmee de mate van omvang van het effect van overdracht, is onder andere afhankelijk van het belang van NS. De prikkel tot discriminatie is groter naarmate de stations groter zijn, er grotere financiële belangen op het spel staan en NS een meer actieve rol op die stations heeft. Voor kleinere stations waar NS Reizigers niet halteert is deze prikkel mogelijk minder groot. Naast een prikkel tot discriminatie kunnen de eigenaren van stations (zowel private als publieke partijen) een prikkel hebben om excessieve tarieven te hanteren omdat zij monopolist zijn. Om dit te voorkomen is regulering en toezicht nodig.

Voor de beoordeling van modellen levert dit de volgende uitgangspunten op:

- De overgang van beheer en exploitatierechten naar andere partijen dan NS Stations levert in beginsel een verbetering van de non-discriminatoire toegang op. Hierbij moet aangetekend worden dat dit mede afhangt van de mate waarin dit in de referentiesituatie afdoende is geborgd; en vermindering van het risico op problemen met non-discriminatoire toegang beoordelen wij ook als positief. Een verbetering van de non-discriminatoire toegang treedt niet op bij stations waar meerdere vervoerders halteren. Als bij dat type stations één van de vervoerders verantwoordelijk is voor het station en de andere niet, gelden hiervoor dezelfde potentiële problemen als voor stations waar NS Reizigers en regionale spoorvervoerders beiden halteren;
- De overgang van eigendom op een andere partij dan NS levert een versterking van de non-discriminatoire toegang op. Een dergelijke partij heeft geen prikkel om te discrimineren in de verlening van toegang, en zal ervoor zorgen dat dit is geborgd in de concrete invulling van die verantwoordelijkheid. Hiervoor geldt eenzelfde uitzondering als bij het vorige punt;
- De omvang van het effect voor modellen die alleen de regionale stations betreffen is kleiner dan de modellen waar ook samenloopstations betrokken zijn.

Gelijk speelveld - potentiële voordelen van het combineren van stationsactiviteiten en vervoersactiviteiten binnen één concern

Het combineren van stationsactiviteiten met vervoersactiviteiten kan tot bepaalde voordelen leiden. Zo leveren commerciële stationsactiviteiten een inkomstenstroom op voor de exploitant die mogelijk ingezet kan worden om vervoersactiviteiten tegen lagere tarieven aan te bieden. Daarnaast kunnen commerciële stationsactiviteiten zorgen voor een lager risicoprofiel omdat deze door financiers worden beschouwd als relatief veiliger dan vervoersactiviteiten. In onze analyse beoordelen wij de mate waarin dergelijke potentiële voordelen worden weggenomen, wat een bijdrage kan leveren aan een meer gelijk speelveld op de Nederlandse spoorvervoermarkt. Zoals eerder aangegeven zal het gelijke speelveld mede afhangen van de potentiële voordelen die *alle* partijen op de Nederlandse spoorvervoermarkt hebben en niet alleen van de partijen die in dit onderzoek worden beschouwd.

Voor de beoordeling van de modellen levert dit de volgende uitgangspunten op:

- De overgang van beheer en exploitatierechten naar een niet-vervoerende partij zorgt voor een verbetering van het gelijke speelveld. De voordelen die met stationsactiviteiten kunnen worden behaald kunnen dan immers niet meer (potentieel) voor vervoersactiviteiten worden ingezet;
- De omvang van het effect voor modellen die alleen de regionale stations betreffen is (aanzienlijk) kleiner dan de modellen waar ook samenloopstations of alle stations betrokken zijn. Dat komt doordat de regionale stations een aanzienlijk lagere (commerciële) waarde vertegenwoordigen dan de groepen stations waartoe ook de grotere stations behoren.

Profilering en branding

De prikkel om profilering en brandingsmogelijkheden toe te staan op stations zal qua richting naar verwachting gelijk oplopen met de prikkel om non-discriminatoire toegang toe te staan. Daar waar eigendom en beheer overgaan naar andere partijen dan de NS verwachten wij een verbetering in de mogelijkheden voor profilering en branding. Anders dan bij toegang tot BDV's bestaan bij andere partijen dan de NS in mindere mate prikkels om bijvoorbeeld excessieve tarieven te hanteren voor profilering en branding omdat deze activiteiten niet strikt noodzakelijk zijn om kwalitatief goede spoorvervoersdiensten op te zetten (en BDV's wel).

Toezichtslasten mededinging

Toezicht op mededinging zal meer van belang zijn naarmate de prikkels tot discriminatie, toegangsweigering of excessieve tarieven groter zijn. De omvang van de kosten van toezicht zijn gerelateerd aan de mate van belang van dit toezicht. De grootste prikkels voor mededingingsbeperkend gedrag achten we aanwezig als het eigendom en beheer bij de NS ligt, vanuit het strategisch belang van NS Reizigers op de vervoersmarkt, en bij commerciële partijen, waar de commerciële doelstellingen mogelijk in tegenstelling zijn met de doelstellingen van wet- en regelgeving.

Voor de beoordeling van modellen levert dit de volgende uitgangspunten op:

- Indien beheer en eigendom bij NS of commerciële partijen berust, zijn hogere toezichtslasten vereist dan indien dit bij andere (overheids)partijen zit;
- Hoe kleiner de invloed van NS of commerciële partijen is, des te lager de toezichtslasten naar verwachting zullen zijn.

Toezichtslasten transferfunctie

Voor toezicht op de transferfunctie is het van belang dat in de referentiesituatie NS en ProRail intensiever samen werken en ProRail primair adviseert aan de minister over de transferfunctie. Daar de belangen van ProRail en NS meer gelijk worden geschakeld dan in de huidige situatie zal in de praktijk het toezicht minder intensief hoeven te zijn.

Bij de beoordeling van de modellen is verondersteld dat deze taak intensiever zal zijn indien er die andere partijen belangen op stations krijgen dan partijen die de transferfunctie vooropstellen (zoals vervoerders). Concreet gaat het hier om commerciële partijen die geen direct belang hebben bij het vervoer. De primaire toezichttaak zal in dat geval overigens bij ProRail liggen (in het samenwerkingsverband met NS), met lenM op afstand.

Complexiteit

De ordening van de stations in de referentiesituatie bestaat uit diverse partijen: NS, ProRail, het ministerie van lenM, decentrale overheden en concessiehouders. Om voorgenomen beleidsveranderingen daadwerkelijk uit te kunnen voeren zijn vaak veel partijen nodig. Bij de te onderzoeken veranderingen zullen wij beoordelen of de veranderingen ervoor zorgen dat de complexiteit afneemt (minder partijen) of toeneemt (meer partijen met mogelijk meer uiteenlopende belangen). Bij deze beoordeling nemen wij ook mee of het moeilijker of makkelijker wordt om publieke belangen te borgen. In de referentiesituatie worden publieke belangen (naast wet- en regelgeving en het toezicht daarop) geborgd in de publiek-“private” samenwerking tussen ProRail (taakorganisatie zonder winstoogmerk) en NSG (staatsdeelneming met winstoogmerk). In aanvulling hierop speelt de overheid ook een rol als aandeelhouder van beide organisaties. Onder de noemer “complexiteit” nemen wij ook mee of publieke belangen meer expliciet geborgd moeten worden in contracten⁴⁰ (moeilijker), waar dit nu impliciet is geborgd (makkelijker).

4.3 Financiële aspecten

4.3.1 Beschrijving van de aspecten

Voor de partijen waartussen eigendom, taken en verantwoordelijkheden worden overgedragen heeft de transactie effect op de balans en de winst- en verliesrekening. Dit kan vervolgens invloed hebben op de waarde van de aandelen van de betreffende organisaties. Een verandering in eigendom, taken en verantwoordelijkheden van stations heeft daarmee ook effecten voor de

⁴⁰ Contracten zoals vervoersconcessies of stationsconcessies waarin rechten en verplichtingen van partijen zijn vastgelegd.

betreffende aandeelhouders. Ten behoeve van dit onderzoek worden alleen de effecten op de aandeelhouders van NSG en voor de financier van ProRail meegenomen, dat zijn respectievelijk het ministerie van Financiën en het ministerie van IenM. Eventuele effecten op aandeelhouders van regionale vervoerders en commerciële partijen vallen buiten de scope van dit onderzoek.

De balans en de winst- en verliesrekening van de partijen waartussen eigendom, taken en verantwoordelijkheden worden overgedragen veranderen door de volgende elementen.

Directe kosten van de transactie

Indien voor een ander ordeningsmodel wordt gekozen, dient er een transitie plaats te vinden van de huidige situatie van eigendom, taken en verantwoordelijkheden naar een nieuwe situatie. Hier zijn eenmalige kosten, direct gerelateerd aan de transactie, mee gemoeid. Voorbeelden zijn de kosten die gemaakt worden tijdens de fase van onderhandeling en het opstellen en afsluiten van het contract (bijv. notariskosten). Daarnaast valt ook eventuele verschuldigde overdrachtsbelasting onder de directe kosten van de transactie (huidige tarief 6% van de belastinggrondslag). Verder is het denkbaar dat rechthebbenden schadeloos gesteld dienen te worden indien lopende contracten opengebroken zouden worden.

Hoe kleiner de omvang van de transactie, hoe kleiner de te verwachten directe financiële effecten van de transitie zullen zijn. Een kleinere en daarmee doorgaans een minder complexe transactie zal in de kwalitatieve beoordeling minder negatief gescoord worden dan een grote en complexere transactie. De kosten kunnen ook relatief lager zijn indien de overdracht plaatsvindt door verkoop van een compleet bedrijfsonderdeel in plaats van individuele bezittingen.

Indirecte kosten van de transactie

Indien de eigendomsverhoudingen wijzigen zal er een transactie tussen partijen plaatsvinden waarmee het eigendom van de verkopende partij naar de kopende overgaat. Voor de kopende partij betekent dit een cash out (samenhangend met de koopprijs) en hier staan de verkregen assets tegenover. Voor de verkopende partij treedt het omgekeerde effect op. Dit leidt tot verdelingseffecten tussen partijen.

De omvang van de transactie bepaalt mede de te verwachten indirecte financiële effecten. Een grotere transactie heeft relatief meer invloed op de balans van de partijen. Ook de toekomstige cashflow die met de transactie gemoeid is heeft dan een relatief grotere invloed op de winst- en verliesrekening van de twee partijen.

Het overdragen van eigendom door NS Stations aan een andere partij zal een effect op de financiële situatie van de NS Groep hebben. Dit zou alleen niet zo zijn indien NS Groep als verkopende partij met de cash-in die gegenereerd wordt met de transactie hetzelfde rendement weet te behalen als in de situatie zonder verkoop (i.e. het gemiddelde streefrendement van NS Groep, 8%) in combinatie met een gelijkblijvend risicoprofiel. De kans dat NS Groep dit rendement weet te bereiken met activiteiten binnen haar core-business is echter niet groot.

Indien een dergelijk rendement inderdaad niet haalbaar is, dan zal de verkoop van stationsactiviteiten naar verwachting gevolgen hebben voor de financieringskosten van NS Groep. De vrije kasstroom van NS Groep verandert substantieel met het de facto wegvallen van NS Stations. Daar komt bij dat de stationsactiviteiten op dit moment een relatief zekere kasstroom vormen voor NS Stations, waardoor het wegvallen van deze activiteiten risicoverhogend zal uitwerken voor NS Groep. Als gevolg van deze mechanismen stijgen de financieringskosten voor NS Groep naar verwachting bij verkoop van de stationsactiviteiten.

Bovenstaande impliceert dat een verkoop door NSG ook gevolgen zal hebben voor de Staat als aandeelhouder. Het is immers aannemelijk dat hogere kosten voor vreemd vermogen en de lagere kasstroom leiden tot een lager dividend voor de overheid.

Voor de verkrijgende partij betekent de verwerving van de assets dat een nieuwe bedrijfsactiviteit wordt verkregen. Het rendement dat hiermee kan worden behaald zal afhangen van de mate van efficiency waarmee deze partij de activiteiten uitvoert, alsmede de kwaliteit die men kan realiseren (en daarmee de prijs). Dit kan verschillen per type partij waaraan de assets worden overgedragen. Aangezien er momenteel geen andere partij is in Nederland met ervaring in stationexploitatie, is het aannemelijk dat er daarnaast een zekere ingroeiperiode zal zijn (zie transitiekosten).

De risico's voor de partijen nemen toe naarmate de transactie in omvang groter wordt. Uiteraard zijn de invloed van de transactie en de risico's die de transactie met zich mee brengen niet alleen afhankelijk van de transactie zelf, maar ook van de organisaties waartussen de transactie plaatsvindt.

Transitiekosten

Naast de kosten gerelateerd aan de transactie zelf, zijn er bij een overgang naar een ander ordeningsmodel ook transitiekosten te verwachten. Het gaat dan om de leereffecten die een organisatie door moet maken indien ze te maken krijgt met een nieuw type werkzaamheden. Deze zullen doorgaans leiden tot tijdelijk hogere kosten samenhangend met die activiteiten en/of een lager voorzieningsniveau.

De ervaring van de splitsing tussen ProRail en NSG ten aanzien van de stations leert dat het enige jaren kan duren alvorens het oude niveau van efficiency weer wordt bereikt. In geval van nieuwe marktordeningsmodellen zal ook rekening moeten worden gehouden met een dergelijke overgangssituatie. We merken verder op dat een wijziging in de organisatie ook niet-financiële transitiekosten kan hebben zoals onrust onder het personeel, maar hier zijn de modellen niet op beoordeeld.

Mogelijke (dis)synergie- en schaafeffecten

Door het samenbrengen van het beheer van vergelijkbare faciliteiten bij één partij kunnen er schaal- en synergie-effecten optreden. Het gaat hierbij om drie typen effecten: schaalvoordelen, synergievoordelen en effecten gerelateerd aan portefeuillemanagement. Overigens is het omgekeerde ook van toepassing: bij het verdelen van beheer van vergelijkbare faciliteiten over meerdere partijen zijn dissynergie- en schaalnadelen te verwachten.

Synergievoordelen kunnen ontstaan doordat de scope van de werkzaamheden van een organisatie wordt verbreed: er worden meerdere typen werkzaamheden op het station door één partij gedaan waarbij onderlinge versterking mogelijk is. Het onderbrengen van verschillende beheer-, onderhoud- en exploitatieactiviteiten op stations bij één partij is hier een concreet voorbeeld van. Andersom kan er echter sprake zijn van dissynergie-effecten indien de scope van de werkzaamheden beperkt(er) wordt. Op basis van gesprekken met verschillende stakeholders verwachten wij:

- dat er beperkte operationele synergie-effecten tussen spoorvervoersactiviteiten en stationsactiviteiten zijn. Een voorbeeld van dergelijke synergie-effecten is dat verkoop (van kaartjes, koffie, etc), informatie- en dagelijkse beheersfuncties (bijvoorbeeld schoonmaak) gecombineerd kunnen worden. Dit zal vooral gelden bij de middelgrote stations, waar combinatie van taken drempelverlagend kan werken;
- de synergievoordelen van het combineren van verschillende stationsactiviteiten en functies bij één partij zijn naar verwachting groter dan die tussen stationsactiviteiten en spoorvervoer. Deze

synergievoordelen komen tot stand door een integrale aansturing van stations in al hun aspecten en gedurende de hele levenscyclus, maar ook in de operationele uitvoering.;

- tenslotte verwachten wij dat er geen of beperkte synergievoordelen zijn tussen railinfrastructuuractiviteiten (de kernactiviteit van ProRail) en stationsactiviteiten (beheer van stations).

Wij tekenen hierbij aan dat wij in het kader van dit onderzoek geen uitgebreid onderzoek hebben kunnen doen naar het ontstaan van synergievoordelen door het combineren van verschillende typen activiteiten. In het buitenland komen in de praktijk diverse combinaties van activiteiten voor, wat erop duidt dat de voor- en nadelen van verschillende invullingen op verschillende manieren zijn gewogen in het buitenland. Ons is geen literatuur bekend waarin de synergievoordelen van de verschillende modellen systematisch worden vergeleken. Om deze reden hebben wij ons op dit punt gebaseerd op gesprekken en onze eigen inschattingen.

Een tweede efficiency-effect kan gelegen zijn in de schaal waarop activiteiten worden uitgevoerd, bijvoorbeeld het aantal stations. Er kan sprake zijn van wijziging van de kosten, bijvoorbeeld, doordat een bepaalde functie over een groter aantal eenheden wordt vervuld. Inkoopvoordelen zijn hier een voorbeeld van. Andersom kan er sprake zijn van schaalnadelen, indien de functie voor een kleiner aantal stations wordt vervuld. Indien de schaal van de werkzaamheden wordt vergroot wordt dit in onze beoordeling positief gescoord, indien deze wordt verkleind is de beoordeling op dit punt negatief.

Synergie- en schaalvoordelen en efficiëntie raken elkaar op het vlak van portefeuillemanagement. Indien meerdere stations samen worden beheerd, kan de betreffende partij portefeuillemanagement toepassen waarbij het gezamenlijke effect in ogenschouw genomen kan worden. Hierbij dient het rendement op portefeuilleniveau in ogenschouw genomen te worden, waarbij derhalve een over- of onderrendement op een specifiek station minder relevant is. In deze benadering worden commercieel interessante stations (bijvoorbeeld drukker stations als de samenloopstations, stations langs het hoofdrailnet) in combinatie met commercieel minder interessante stations in ogenschouw genomen, zodat uiteindelijk de totale omzet gemaximaliseerd kan worden. Dit is mogelijk door netwerkeffecten, als investeringen in commercieel minder interessante stations (die als opstapstation fungeren) ertoe leiden dat er meer passanten gebruik maken van commerciële voorzieningen op andere stations. Als stationsportefeuilles worden opgeknipt kan dit van invloed zijn op de mogelijkheden om portfoliomanagement tussen stations toe te passen. Wij scoren dit niet negatief, maar waar dat relevant is wijzen wij erop dat het wegvallen van portfoliomanagement er toe kan leiden dat een expliciete financieringsbron (bijvoorbeeld een subsidie van de overheid) nodig is om het voorzieningenniveau op minder rendabele stations op peil te houden.

Mogelijke efficiëntieveranderingen als gevolg van andere wijze van uitvoering

Een financieel effect dat op kan treden, is dat een nieuwe eigenaar, beheerder of exploitant de bedrijfsvoering op een andere wijze gaat inrichten. Hieruit kunnen efficiencywinsten of –verliezen optreden die ertoe leiden dat een hoger of lager rendement kan worden behaald dan het minimale rendement dat een investeerder (te definiëren als een gemiddelde marktparticipant) eist. Zo kan het zijn dat commerciële stationsactiviteiten (retail) niet tot de kernactiviteiten van de kopende (verkrijgende) partij behoren, bijvoorbeeld omdat het een beheerorganisatie is. Dit kan ertoe leiden dat er lagere winsten worden behaald met deze activiteiten. Anderzijds is het mogelijk dat een in retail en/of mobiele dienstverlening gespecialiseerde organisatie een hoger rendement weet te bewerkstelligen, bijvoorbeeld door hogere kwaliteit van de diensten, nieuwe diensten en/of lagere kosten.

De mate waarin de over te dragen activiteit past bij de overige bedrijfsactiviteiten (ofwel de strategische en organisatorische fit) is leidend voor de kwalitatieve beoordeling. Indien de werkzaamheden die overgedragen worden slechter passen bij de kernactiviteit van de verkrijgende partij, wordt dit negatief gescoord (en vice versa).

Een andere bron van efficiencywinst kan voortkomen uit het gebruik van het instrument van concessies. De aanbesteding van werkzaamheden in langjarige concessies kan helpen om te komen tot een extra concurrentieprikkel, waardoor ofwel de kosten lager kunnen worden en/of het voorzieningenniveau hoger wordt.

Een laatste mogelijke bron van efficiencywinst wordt gevormd door eventuele scope- of schaalvoordelen die samenhangen met de bundeling van activiteiten op de stations met activiteiten direct buiten de stations.

4.3.2 *Algemene overwegingen bij de beoordeling financiële aspecten*

Bij de financiële beoordeling wordt in kaart gebracht wat de financiële effecten zijn als gevolg van de wijzigingen in de eigendoms- en/of beheersverhoudingen ten opzichte van de referentiesituatie. Wijzigingen kunnen betrekking hebben op zowel de RVVI als de gemengde infrastructuur. Belangrijk is hierbij het onderscheid tussen commercie aan de ene kant en transfer en dienstvoorzieningen aan de andere kant.

Commercie

De commerciële activiteiten vertegenwoordigen binnen de RVVI en gemengde infrastructuur de grootste waarde en genereren derhalve cashflow. Dit zijn onder andere de winkels, kiosk op het perron en de drank- en snackautomaten. Het overgrote aandeel van de commerciële waarde zal zich bevinden in de categorie stations met een gebouw (waar de meeste commerciële activiteiten plaats vinden). De omvang van de transactie zal sterk samenhangen met de mate waarin er commerciële voorzieningen aanwezig zijn op stations.

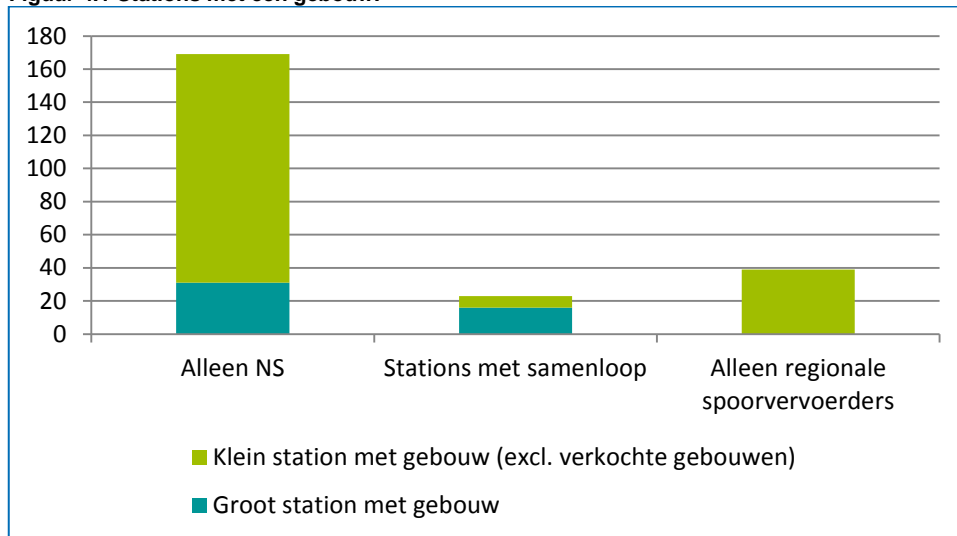
De waarde van het vastgoed kan worden afgeleid van de toekomstige (marktconforme) kasstromen de (marktconforme) disconteringsvoet die in nauw verband staat met het risicoprofiel: de reële waarde. Het eenmalige bedrag dat met een eventuele transactie gemoeid is komt ten goede aan de verkopende partij en zou theoretisch overeen moeten komen met de reële waarde van het betreffende vastgoed.

Voor stations gaat deze algemene regel niet helemaal op, aangezien er sprake is van een bijzondere situatie. Allereerst is het eigendom van NS Stations wettelijk ingekaderd. Daarnaast is er sprake van gemengde functie: transfer en commercie lopen in elkaar over en bepalen daarmee elkaars waarde. Het vastgoed kan niet langs de lijnen van deze twee functies worden gesplitst. Er is daarbij sprake van een onrendabele top in het eigendom. De bijzondere situatie betekent enerzijds dat de waarde van de gemengde infrastructuur lastiger is te bepalen, anderzijds dat de waarde voor een andere partij anders kan zijn dan voor NSG. Dit laatste impliceert dat de potentiële commerciële waarde niet per definitie door elke partij gerealiseerd kan worden.

De betreffende stations zijn na een transactie vanzelfsprekend geen eigendom meer van de verkopende partij. Indien de verkoop niet tegen commerciële waarde voor NS Groep wordt uitgevoerd, dan heeft dit per saldo een impact op de waarde van de aandelen van NS Groep. Een hogere transactieprijs dan de commerciële waarde heeft een positief effect voor de verkopende partij en omgekeerd. Daarnaast kan beargumenteerd worden dat de waarde van de verkopende

partij verandert indien de verkopende partij zelf (qua kasstromen) meer / minder kan realiseren met de betreffende stations.

Figuur 4.1 Stations met een gebouw.



De commerciële waarde aan een station wordt met name bepaald door de aanwezigheid van een gebouw (en daarmee de mogelijkheden om retail en diensten onderdak te geven) en het aantal passanten. Deze twee variabelen zijn overigens gerelateerd aan elkaar: stations met veel passanten zullen over het algemeen over een stationsgebouw beschikken. Het omgekeerde hoeft echter niet waar te zijn: in het verleden zijn door NS al diverse stationsgebouwen afgestoten, op stations met relatief lage aantallen passanten.

Op 169 van de 216 stations met een gebouw halteert alleen NS Reizigers. De overige stationsgebouwen bevinden zich op samenloopstations (23) en regionale stations (24). De groep regionale stations kent relatief veel stations zonder een gebouw (101 van de 125 stations). De individuele commerciële waarde van stations waar alleen regionale vervoerders halteren zal daarom relatief laag zijn. Voor de samenloopstations ligt dat anders; hieronder bevinden zich ook enkele grotere stations, die een relatief hogere waarde zullen hebben (zoals Groningen en Amersfoort).

Het beheer en de exploitatie van deze activiteiten ligt thans bij NS Stations. Mede gelet op de jarenlange ervaring van NS Stations hierin en het kwaliteitsniveau van de Nederlandse stations in vergelijking tot het omringende buitenland, is onze inschatting dat NS Stations dit momenteel (behoorlijk) effectief en efficiënt uitvoert. We sluiten echter niet uit dat sommige andere commerciële partijen de commerciële mogelijkheden van stations in de toekomst wellicht nog iets beter uit kunnen nutten, bijvoorbeeld doordat er netwerkeffecten zijn die NS Stations niet kan bereiken (met andere retail activiteiten) of door de toepassing van nieuwe (internet)technologieën waar deze partij al ervaring mee heeft en een grotere nadruk op commercie en rendement.

Voor partijen als overheden, regionale vervoerders of ProRail behoort het beheer en exploitatie van deze commerciële activiteiten niet tot de kerntaken. Deze partijen hebben hier minder ervaring mee dan de NS. Het is daarom niet aannemelijk dat deze partijen de commerciële mogelijkheden beter uit kunnen nutten dan de NS en commerciële partijen.

Een optie om de eigendomsverhouding aan te passen en de commerciële activiteiten optimaal uit te nutten is om alleen het beheer en de exploitatie aan te besteden en niets te veranderen aan het eigendom.

Transfer en dienstvoorzieningen

Het eigendom en exploitatierecht van de transferfunctie (bijvoorbeeld looproutes, trappen, perrons, bankjes e.d.) en dienstvoorzieningen (bijvoorbeeld reisinformatie) is thans verdeeld tussen ProRail (RVVI) en NS Stations (gemengde infrastructuur). Voor de transferfunctie van RVVI en gemengde infrastructuur doet de NS het dagelijks beheer. Het constructief beheer ligt voor RVVI bij ProRail en voor gemengde infrastructuur bij NS.

Een deel van de activiteiten is kenmerkend voor stations. Hiervoor is het aannemelijk dat andere commerciële partijen, overheden en regionale vervoerders een leercurve moeten doorlopen voordat zij dit even efficiënt kunnen doen als dit in de huidige en referentiesituatie gebeurt. Denk hierbij aan activiteiten als het dagelijks beheer, onderhoud, renovatie en nieuwbouw.

Op andere vlakken (bijvoorbeeld reizigersinformatie op regionale stations) kunnen regionale vervoerders juist meerwaarde bieden. Het voorzieningenniveau op de kleinere, regionale stations kan eveneens positief beïnvloed worden door regionale overheden. Op financieel vlak zijn dit soms andere voordelen dan de NS en/of ProRail kunnen bieden, wat echter niet direct wil zeggen dat het financieel gunstiger is om wijzigingen aan te brengen ten opzichte van de referentiesituatie.

De effecten van financiën zijn geraamd ten opzichte van de situatie zoals beschreven in de LTSA (onze referentiesituatie). Omdat de financiële cijfers van de huidige situatie wel bekend zijn, maar van de toekomstige situatie niet, hebben wij een raming opgesteld van de effecten die in de referentiesituatie te verwachten zijn. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn onder andere geweest:

- Behaalde rendementen die hoger zijn dan de rendementsdoelstelling worden via portfoliomanagement ingezet ten behoeve van de stations (om het voorzieningenniveau op “onrendabele” stations te verbeteren);
- Er kan effectiever en efficiënter gewerkt worden dan in de huidige situatie;
- Een integraal en transparant ontwerp voor stations met participatie van derden (gemeenten, andere decentrale overheden).

4.3.3 Methodiek bepaling effecten

De financiële effecten zijn methodisch als volgt berekend:

1a Directe kosten van transactie

De directe kosten zijn berekend als een percentage over de commerciële waarde van de transactie. De commerciële waarde van de stations is bepaald door de bruto huur te delen door een bruto aanvangsrendement⁴¹. Hoe hoger de kosten van de transactie, des te negatiever dit aspect is gewaardeerd. Zoals aangegeven omvatten deze kosten de overdrachtsbelasting (waar relevant) en de gebruikelijke kosten die in het economisch verkeer gemaakt moeten worden om de transactie tot stand te brengen.

1b Indirecte kosten van transactie

Hierbij spelen meerdere componenten een rol:

- De boekwaarde, de transactiewaarde en het verschil hiertussen;
- Het effect van de verkoop op de winst- en verliesrekening en het risicoprofiel.

⁴¹ Het bruto aanvangsrendement (BAR) is een in de vastgoedwereld veel gebruikt instrument om (markt)waarde en de kwaliteit van een (koop)object uit te drukken. Het bruto aanvangsrendement wordt uitgedrukt in procenten en wordt berekend door de huuropbrengst in het eerste jaar van de exploitatie te delen door de totale investering. Andersom valt met een marktconforme BAR en huuropbrengst de marktwaarde te berekenen.

De stations zijn door NS Groep gewaardeerd tegen historische kostprijs minus afschrijving. De boekwaarde van de gebouwen is hierdoor doorgaans lager dan de commerciële waarde. Bij verkoop van stations ontstaat daarmee een eenmalige financiële baat voor NSG (het verschil tussen de transactie en de boekwaarde). Hier staat tegenover dat de toekomstige positieve kasstroom uit de commerciële voorzieningen op de stations wegvalt. Ook kan er, afhankelijk van de omvang van het effect op de kasstroom, een effect op de financieringskosten van NSG optreden. Het saldo van deze effecten vormt de basis voor de indirecte kosten van de transactie. Hoe lager de kosten hiervan, hoe positiever het oordeel.

Voor de verkrijgende partij kan het indirecte effect positief zijn: er ontstaan immers nieuwe commerciële mogelijkheden. De vraag is dan met name of hoe het te behalen rendement zich verhoudt tot de andere activiteiten van deze partij.

2 Transitiekosten

De koper zal enige tijd nodig te hebben om de nieuwe eigendommen in de bedrijfsvoering op te nemen en de exploitatie te optimaliseren. De eerste 5 jaar zijn daarom in de exploitatie kosten berekend voor een 'ingroeiperiode'. Hoe hoger de kosten hiervan, des te negatiever het oordeel.

3 Synergie- en schaaffecten

Voor een koper zullen synergie- en schaaffecten zich vertalen in lagere kosten en/of hogere opbrengsten. Dit effect is berekend door een percentage te hanteren over de jaarlijkse inkomsten en uitgaven.

4 Efficiencywinst / verlies

Efficiencywinst of verlies zal zich vertalen in lagere kosten en/of hogere opbrengsten dan in de referentiesituatie. Dit effect is berekend door een percentage te hanteren over de jaarlijkse inkomsten en uitgaven die zijn gerelateerd aan de over te dragen activiteiten.

Schaal

De financiële effecten zijn op een kwalitatieve schaal gescoord van maximaal 7 punten. Daarbij is de volgende score gehanteerd:

+++ of ----	Het effect is van een ordegrrootte van een miljard euro of meer;
++ of --	Het effect is van een ordegrrootte van honderden miljoenen euro;
+ of -	Het effect is van een ordegrrootte van tientallen miljoenen euro;
0	Het effect is neutraal of niet meer dan enkele miljoenen euro (positief of negatief).

Daarmee wijkt de scoring van de financiële effecten af van de scoring van de overige effecten. De scores zijn mede gebaseerd op het inzicht in de financiële gegevens van NS Stations dat de onderzoekers op strikt vertrouwelijke basis hebben gekregen. Daarbij hebben onderzoekers hun eigen maatstaf en, waar mogelijk en nodig, externe en openbare gegevens van NS Groep gebruikt.⁴²

4.4 Toekomstbestendigheid

Een vierde aspect in het beoordelingskader betreft de mate van toekomstbestendigheid van de modellen. Het gaat dan om de mogelijkheid van het model om te kunnen functioneren in toekomstige wijzigingen in de vervoersregelgeving of vervoersaanbestedingen, zoals wijzigingen in

⁴² Zo geven de jaarverslagen van NS Groep van achtereenvolgende jaren (met name ook die van voor 2011) indicaties van de waarde van vastgoed, de opbrengsten van knooppuntontwikkeling, van verhuur en retailactiviteiten.

de hoofdrailnetconcessie, wijzigingen op grond van het Vierde Spoorpakket, een grotere mate van samenloop, andere uitvoerders op decentrale lijnen, etc. Indien er in dergelijke andere omstandigheden aanpassingen nodig zijn in de wijze van ordening die met hoge kosten gepaard gaan dan wordt een dergelijk model niet als toekomstbestendig gezien. Te denken valt in de overdracht van stations naar andere partijen als gevolg van een wijziging in de uitvoering op bepaalde decentrale lijnen.

Overigens zijn dergelijke beleidswijzigingen zoals het Vierde Spoorpakket niet onvermijdelijk, en nauwkeurig beschouwd is geen enkel model toekomstbestendig bij toekomstige beleidswijzigingen. In dit rapport zien wij toekomstbestendigheid uitsluitend in het licht van mogelijke wijzigingen in vervoersregelgeving of vervoersaanbestedingen.

5 De referentiesituatie

In paragraaf 2.5 is beschreven welke beleidsmatige ontwikkelingen en veranderingen in de regelgeving rond stations (zoals de implementatie van de Herschikkingsrichtlijn) en als gevolg van de Lange Termijn Spooragenda verwacht mogen worden. Deze ontwikkelingen dienen meegewogen te worden in de beoordeling van de referentiesituatie en het is dus van belang om te beschouwen welke invloed ze hebben op de geïdentificeerde aspecten. Hieronder gaan wij daar nader op in. Wij hanteren hiervoor de beoordelingscriteria zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk.

Beoordeling op LTSA doelen

De herijking van samenwerking tussen NS en ProRail in *Beter en Meer* wordt als basis genomen om te beoordelen hoe beleidsmatige ontwikkelingen de huidige situatie beïnvloeden. Het is in dit stadium moeilijk om het effect hiervan op de geïdentificeerde criteria te beoordelen, aangezien de nieuwe werkwijze nog niet volledig is uitgekristalliseerd.

Desalniettemin is het aannemelijk dat met een verbeterde samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid van ProRail en NS Stations, alsmede het toezicht hierop door het Ministerie van IenM, de publieke belangen beter geborgd zullen worden. De sturing door de overheid op de stations zal eenvoudiger worden, aangezien er nog maar één aanspreekpunt is. De voorgestelde gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het opstellen en nakomen van één-, drie- en vijfjaarplannen bevordert transparant openbaar bestuur met waarborging van publieke belangen. Dit kan leiden tot betere stations tegen lagere kosten.

De publiek-“private” samenwerking tussen ProRail (zonder winstoogmerk) en NS Stations (met winstoogmerk) biedt bovendien kansen om de publieke mobiliteitsbelangen verder te borgen door inzet van opbrengsten van de stationsexploitatie. Zo werkt NS Stations momenteel met een waardemodel, waarbinnen, binnen de rendementsdoelstelling, voorzieningen op minder rendabele stations in stand worden gehouden, mede op basis van inkomsten uit commerciële exploitatie van meer rendabele stations. Dit model kan nog verder versterkt worden ingezet om de publieke belangen te borgen als het gaat om deur-tot-deur reis faciliteiten, comfort, reisinformatie en sociale veiligheid.

Het is niet te verwachten dat als gevolg van de intensieve samenwerking an sich er meer gemakvoorzieningen beschikbaar komen op stations. Volgens opgave van NS Stations en ProRail Stations verwacht men zelf wel een toename van gemakvoorzieningen. Als reden hiervoor wordt opgegeven het waardemodel, waardoor subsidiering van minder rendabele activiteiten plaatsvindt, door schaalvergroting en door een transparant model met meer mogelijkheden voor derde-investeerders.

	Sturing	Deur tot deur reis	Comfort	Reisinformatie	Gemak	Sociale veiligheid
Scoring referentiesituatie t.o.v. huidige situatie	+	+	+	+	0/+	+

Beoordeling op Marktordening

De stationsproductportfolio die in de referentiesituatie gerealiseerd zal zijn, zal naar verwachting leiden tot de volgende ontwikkelingen:

- Het creëren van meer duidelijkheid over het onderscheid DVP en commercie;

- Het in kaart brengen van het huidige aanbod van DVPs;
- De totstandkoming van een procedure voor de aanwending van DVPs, inclusief geschilbeslechting en beroepsprocedures;
- Voorwaarden en tarieven voor DVPs: de Herschikkingsrichtlijn voorziet in een normering van de te gebruiken tarieven (kosten plus een redelijk rendement), alsmede in de eis dat informatie over tarieven en voorwaarden beschikbaar moeten zijn.

Nadere samenwerking tussen NS Stations en ProRail, naar aanleiding van de LTSA, leidt waarschijnlijk tot verbeteringen voor aanwending van DVPs. Zo is voorgesteld om een 'eenduidig loket' in te richten, waarbij bij de behandeling van aanvragen een onderscheid gemaakt wordt tussen DVPs en commercie. De inzet van NS en ProRail is om hiermee te zorgen dat:

- ProRail en NS Stations zorgen voor een duidelijke afbakening van DVPs en commercie. Dit vergroot duidelijkheid naar alle marktpartijen;
- Geïnteresseerde partijen weten tevoren welke DVPs er beschikbaar zijn en wat de bijbehorende tarieven en voorwaarden zijn;
- ProRail invloed heeft op vlakken waar eerder alleen NS Stations beheerder was. Wanneer een onafhankelijke partij als ProRail 'meekijkt' ontstaat additionele interne verantwoording. Daarmee vermindert de kans op en schijn van misbruik van marktmacht.

De wijze van invulling van deze ontwikkelingen, in combinatie met een passend regulerings- en toezichtskader, bepaalt het uiteindelijke effect hiervan op marktordening. Voor de beoordeling van de modellen is het derhalve noodzakelijk in te schatten wat het effect van deze ontwikkelingen zal zijn.

Wij verwachten dat ten aanzien van de stationsproductportfolio dat deze tot een significante verduidelijking leidt van de tarieven en voorwaarden voor toegang tot dienstvoorzieningen voor passagiersstations (criterium non-discriminatoire toegang). Wij verwachten echter niet dat deze duidelijkheid al van begin af aan gegeven zal kunnen worden. Wij verwachten evenmin dat daarmee alle (potentiële) problemen en geschillen rondom tarieven en voorwaarden zijn opgelost. De belangrijkste reden hiervoor is dat de wettelijke regels ten aanzien van de stationsproductportfolio naar hun aard onvoldoende gedetailleerd zijn om vast te kunnen leggen waar NS en ProRail aan moeten voldoen. Een nadere analyse van de verwachte effectiviteit van de referentiesituatie wordt gegeven in Ecorys (2014).⁴³ Deze studie gaat tevens in op de proportionaliteit van mogelijke reguleringsmaatregelen in aanvulling op de zaken die in de referentiesituatie worden geregeld. Wij verwijzen naar deze studie voor alle details.

Wat betreft het criterium "gelijk speelveld" verwachten wij in de referentiesituatie geen veranderingen ten opzichte van de huidige situatie. De potentiële voordelen die kunnen ontstaan door het combineren van stationsactiviteiten met vervoersactiviteiten binnen één concern blijven immers bestaan.

De mogelijkheden voor regionale vervoerders om zich te profileren op stations bestaan nu ook al en zullen niet noemenswaard wijzigen. Wel zou Beter en Meer er toe kunnen leiden dat ze versneld worden toegepast.⁴⁴

De kosten voor toezicht op mededinging, echter, zullen in de toekomstige situatie maar beperkt dalen. Dit komt voort uit de prikkels die NS Stations heeft voor discriminatoir handelen en daaraan

⁴³ Ecorys, De proportionaliteit van het vooraf toetsen van tarieven en voorwaarden voor toegang tot stations door de ACM, 2014.

⁴⁴ Ondanks de mogelijkheden voor regionale vervoerders om zich te profileren is op veel regionale stations, waar NS niet meer halteert, het logo van NS nog overheersend aanwezig. Deze logo's zullen in de nabije toekomst verdwijnen.

gelieerde prikkel van regionale spoorvervoerders om al dan niet terecht problemen te percipiëren. Deze prikkels zullen ook in de situatie zonder misbruik van marktmacht toch leiden tot toezichtslasten en mogelijkere proceskosten bij geschillenbeslechting.

	Non-discriminatie	Gelijk speelveld	Branding	Toezicht transfer	Toezicht mededinging
Scoring referentiesituatie t.o.v. huidige situatie	+	0	+	0	0 / +

Beoordeling op financiële aspecten

Op het gebied van financiële aspecten zijn gevolgen te verwachten in de referentiesituatie. Dit is met name als gevolg van 1) de integratie van commercie en transfer, waarbij elke partij taken uitvoert die het beste bij die partij passen; en 2) efficiëntiewinsten door schaalvergroting in bijvoorbeeld loketfuncties alsmede in bestuur door het ontdubbelen van de organisaties.

De exacte gevolgen van Beter en Meer in de bedrijfsvoering en serviceverlening zijn moeilijk te voorspellen, omdat deze inzicht vereisen in de kostenstructuur en bedrijfsvoering van NS en ProRail. Niettemin verwachten we dat de intensieve samenwerking op stations per saldo tot lagere operationele kosten zal leiden.

	Directe kosten transactie	Indirecte kosten transactie	Transitiekosten	Synergie/Schaal	Efficiëntie
Scoring referentiesituatie t.o.v. huidige situatie	0	0	0	+	+

Toekomstbestendigheid

Doordat er geen overdracht van eigendom plaatsvindt naar andere overheden of private partijen biedt deze situatie nog diverse mogelijkheden in de toekomst. Niettemin is het de vraag of deze situatie, waarin een zusterbedrijf van de dominante vervoerder een rol heeft op alle stations, wenselijk is indien de marktordening op het spoor verandert. Met name indien de concessiesituatie op het hoofdrailnet zou veranderen (bijvoorbeeld regionaal opdelen, verdere afsplitsing van stoptreinen) zal dit model minder houdbaar kunnen blijken. Een van de oorzaken voor dergelijke veranderingen zou het Vierde Spoorpakket kunnen zijn.

Conclusie

Samengevat verwachten wij dat de implementatie van de maatregelen uit de LTSA en Beter en Meer, alsmede de aanpassingen als gevolg van de Herschikkingsrichtlijn en de stationsproductportfolio, zullen leiden tot een aantal verbeteringen. Naar verwachting zullen deze maatregelen er toe bijdragen dat de LTSA doelen beter worden bereikt. Daarnaast zal de marktordeningssituatie op onderdelen verbeterd zijn, maar wij verwachten niet dat daarmee alle (potentiële) problemen en geschillen rondom tarieven en voorwaarden voor toegang tot dienstenvoorzieningen op stations zijn opgelost. Er treedt naar verwachting geen verbetering op van het gelijke speelveld, omdat de potentiële voordelen die kunnen ontstaan door het combineren van stationsactiviteiten met vervoersactiviteiten binnen één concern blijven bestaan. De kosten voor het toezicht op de mededinging zullen in de toekomstige situatie maar beperkt dalen. De financiële effecten van de referentiesituatie zijn beperkt en positief. De mate van toekomstbestendigheid van deze situatie hangt mede af van de toekomstige besluitvorming over de wijze van verdeling van vervoersconcessies.

6 Beoordeling van de alternatieve modellen

Dit hoofdstuk geeft een beoordeling van de vijf alternatieve ordeningsmodellen aan de hand van het beoordelingskader van hoofdstuk 4, alsmede een samenvatting van de beoordeling van de varianten op deze modellen. Voor een gedetailleerde beoordeling van de varianten verwijzen we naar de bijlage.

De beoordeling vindt plaats ten opzichte van de hoofdstuk 5 beschreven (toekomstige) referentiesituatie (dus na implementatie van de LTSA). In de referentiesituatie worden al diverse verbeteringen doorgevoerd ten opzichte van de huidige situatie. Kleine veranderingen hebben wij gewaardeerd met een “nul”. Ook in gevallen waarin positieve en negatieve effecten naar schatting ongeveer even groot zijn (en dus tegen elkaar wegvallen) rapporteren wij een “nul” als effect (“0” in de tabellen).

We beschrijven de effecten van de modellen, maar geven geen weging van de uitkomsten. We benadrukken verder dat de we in dit rapport vooral kijken naar de voor- en nadelen van bepaalde modellen, waarbij wij assumpties maken over wat bepaalde partijen (bijvoorbeeld decentrale overheden, commerciële partijen of NS) zullen doen. In alle gevallen is hier geen sprake van automatiseren; deze veranderingen vereisen politieke of bestuurlijke goedkeuring, waarbij wij veronderstellen dat deze inderdaad wordt verleend om een model “mogelijk te maken”.

Vergelijkbare assumpties gelden op het gebied van de financiën. In alle modellen (en varianten daarop) waarin sprake is van verschuivingen in beheersfuncties (nieuwbouw, constructief beheer, dagelijks beheer) die thans worden gefinancierd uit de begroting van de rijksoverheid of decentrale overheden, gaan wij ervan uit dat deze financiering gelijk blijft maar meeverhuist naar de nieuwe eigenaar (“geld volgt taak”). Aldus kunnen wij de intrinsieke voor- en nadelen van de verschillende modellen beter met elkaar vergelijken.

We merken verder op dat de meeste besproken modellen vergaande uitvoeringsconsequenties hebben en grote veranderingen in de relaties van partijen (NS, ProRail, regionale spoorvervoerders, overheden) met zich mee brengen. Al deze praktische consequenties hebben wij in het kader van deze studie niet *en detail* in kaart kunnen brengen. Wel noemen wij de belangrijkste gevolgen waar dit uit onze eigen analyse of uit gesprekken met partijen naar voren is gekomen.

Tenslotte hebben wij geen juridische beoordeling uitgevoerd van de verschillende varianten. Meer concreet gaat het hierbij om de vraag of bepaalde varianten mogelijk zijn op grond van Europese of nationale wetgeving, en zo ja, aan welke randvoorwaarden in dat geval voldaan moet zijn.

6.1 Model1: Regionale vervoersconcessies

Korte samenvatting model

De belangrijke elementen in dit model zijn (zie ook pagina 30):

- Naast Rail Infra Trust (eigenaar ProRail) wordt een decentrale overheid de andere eigenaar op het station. Decentrale overheden krijgen tevens een operationele rol op stations omdat zij de vervoerders opdracht geven om activiteiten te verrichten op stations;
- Concessies voor beheer en exploitatie van stations worden gebundeld met de vervoersconcessies;

- NS Stations heeft geen rol meer op stations waarop NS Reizigers niet meer halteert.

LTSA doelen

Voor de beoordeling van de invloed van deze andere ordening op de mate waarin LTSA doelen kunnen worden bereikt, zijn navolgende aspecten van belang:

- De regionale stations zijn niet meer in beheer/exploitatie van een landelijke organisatie. Eigendom en beheer/exploitatie worden verdeeld over meerdere partijen. Dit kan gevolgen hebben voor zaken als eenheid van uitstraling van stations, eenheid van kwaliteit van diensten en het kostenniveau;
- De bundeling van vervoer en beheer/exploitatie van stations in één pakket maakt het mogelijk voor de concessiehouder om alle aspecten van de dienstverlening aan de reizigers integraal te bekijken en te optimaliseren;
- Decentrale overheden en vervoerders dienen een rol te gaan spelen op stations die ze momenteel nog niet spelen. Het zal tijd kosten voor deze partijen om de juiste invulling van die rol te vinden;
- Het opknippen van de verschillende rollen over meerdere partijen maakt het moeilijker om de hele levenscyclus van een station in al zijn aspecten goed te managen. Dit punt is des te meer van belang omdat de levenscyclus van een station langer is dan de duur van een vervoersconcessie. Dit kan invloed hebben op de prikkel van concessiehouders om er voor te zorgen dat een station optimaal is onderhouden en ingericht;
- Een laatste opmerking is dat het hier een model betreft voor alleen de 125 stations waar NS niet meer rijdt. Reizigers die deze stations niet aandoen zullen niets merken van veranderingen die bij de regionale stations plaatsvinden.

Op basis van deze overwegingen komen we tot de volgende beoordeling van dit model.

Tabel 6.1 Beoordeling van Model 1 op LTSA doelen

criterium	Score	Toelichting
Deur tot deur reis	0	Door de combinatie van vervoers- en stationsdiensten kan er optimaal worden ingespeeld op de wensen van de reiziger. Schaalnadelen kunnen er toe leiden dat op kleine stations voorzieningen voor deur-tot-deur transport verdwijnen.
Prettig verblijfsklimaat	0	Door de combinatie van vervoers- en stationsdiensten kan er optimaal worden ingespeeld op de wensen van de reiziger. Schaalnadelen kunnen er toe leiden dat op kleine stations commerciële voorzieningen (verkoop van koffie, broodjes, etc.) verdwijnen. Doordat meerdere partijen stations beheren is er wellicht minder eenduidigheid in uitstraling en kwaliteit van de stations voor de reiziger.
Reisinformatie	+	Vervoerders hebben directe zeggenschap over het informatieniveau op de regionale stations. Kansen op optimale integratie met informatie overig OV (bus).
Gemaksvoorzieningen	0	Vervoerders zijn niet primair gericht op commerciële exploitatie van niet direct reis-gerelateerde voorzieningen. Er is dus geen reden te veronderstellen dat ze meer gemaksvoorzieningen zullen ontwikkelen dan in de referentie. Bovendien minder mogelijkheid tot kruissubsidiering tussen winstgevende en verlieslatende voorzieningen. Anderzijds kunnen lokale initiatieven gemakkelijker worden gefaciliteerd door de decentrale overheden, vanwege de kortere communicatielijnen.
Sociale veiligheid	+	Eén partij is verantwoordelijk voor zowel het vervoer als de stations. Dit geeft de mogelijkheid personeel taken te laten combineren, waardoor het wellicht gemakkelijker wordt om bemensing te hebben van stations.

criterium	Score	Toelichting
		Anderzijds risico op verlies aan bemenste voorzieningen door minder mogelijkheden van kruissubsidiering tussen stations.
Sturingsmogelijkheden	0	Sturingsmogelijkheden door regionale overheden nemen toe door het eigendom; de sturingsmogelijkheden van IenM voor deze stations nemen af.

Marktordening

Voor de beoordeling van de invloed van dit model op de marktordening zijn de volgende aspecten van belang:

- Doordat het eigendom en de exploitatie van de gemengde infrastructuur overgaat van NS naar decentrale overheden die deze bundelen in de vervoersconcessie wordt in het overgrote deel van de gevallen de theoretische prikkel weggenomen om excessieve tarieven te hanteren, levering van DVPs te weigeren of te discrimineren. De vervoerder en de partij die over het station "gaat" zijn immers één en dezelfde partij;
- Daar waar sprake is van meerdere vervoerders op een en hetzelfde regionale station (momenteel 10 stations) is geen sprake van een verbetering ten opzichte van de huidige situatie omdat het dan nog steeds zo is dat een vervoerder afhankelijk wordt van een andere vervoerder voor toegang tot diensten en voorzieningen op stations;
- Voor wat betreft de voordelen als gevolg van het exploiteren van stations in combinatie met het uitvoeren van vervoersactiviteiten beoordelen wij als neutraal in dit model. Hoewel vervoers- en stationsactiviteiten in dit model gecombineerd blijven, is de commerciële potentie van deze groep stations relatief gering. Omdat de overige stations niet van eigendom veranderen, verandert er op dit punt weinig;
- Het voorgaande geldt naar verwachting ook voor profilering/branding en de toezichtslasten voor het bewaken van de mededinging;
- Wat betreft het toezicht op de transferfunctie is het niet aannemelijk dat grote veranderingen te verwachten zijn. Naar verwachting heeft een vervoerder intrinsiek oog voor het belang van de transferfunctie. Wel zijn er in dit model meer partijen actief op stations, hetgeen verzwarend kan werken op de toezichtslasten.
- De complexiteit op stations neemt toe doordat decentrale overheden en verschillende regionale vervoerders een expliciete rol krijgen in de exploitatie van stations. Dit betekent dat met meer partijen afstemming nodig is om bepaalde zaken te kunnen "regelen" op stations. Ook discussies over de financiering van activiteiten op stations worden complexer.

Tabel 6.2 Beoordeling van Model 1 op Marktordening

criterium	Score	Toelichting
Non-discriminatoire toegang tot BDVs	+	Door de combinatie van vervoers- en stationsdiensten is non-discriminatoire toegang tot BDVs geborgd. Er is sprake van integrale verantwoordelijkheid hiervoor op stations met maar één vervoerder, maar niet op stations met meerdere vervoerders.
Gelijk speelveld	0	Door de combinatie van vervoers- en stationsactiviteiten kunnen in theorie voordelen worden gegenereerd die ten goede komen aan vervoersactiviteiten. Door het lage commerciële potentieel is de omvang echter klein, en voor de overige stations verandert er niets.
Profilering en branding	+	Door de combinatie van vervoers- en stationsdiensten is een goede profilering en branding geborgd. Er is sprake van integrale verantwoordelijkheid hiervoor op stations met maar één vervoerder, maar niet op stations met meerdere vervoerders.
Toezichtslasten mededinging	+	Doordat stationsactiviteiten door dezelfde partij worden verricht als de vervoersactiviteiten kunnen de toezichtslasten op die stations sterk afnemen.

criterium	Score	Toelichting
		Daar staat tegenover dat de toezichtslasten niet kunnen afnemen op stations met meerdere vervoerders.
Toezichtslasten transferfunctie	0	Geen grote impact te verwachten op dit punt. Wel zijn er in dit model meer partijen actief op stations.
Complexiteit	-	Situatie wordt complexer omdat er meer partijen bij komen.

Financiële effecten

Transactieomvang

De commerciële waarde van de gemengde infrastructuur van de regionale stations is beperkt. Het grootste deel van de huidige commerciële waarde wordt gegenereerd door huuropbrengsten en de eigen retail formules van de NS, maar dergelijke inkomsten zijn beperkt op de regionale stations. Dit zijn immers hoofdzakelijk activiteiten die aan een gebouw gebonden zijn, terwijl een gebouw slechts op 24 van de 125 regionale stations aanwezig is. Hier staat tegenover dat er wel kosten samenhangen met deze stations die voortvloeien uit beheersactiviteiten (constructief en dagelijks). De gezamenlijke omvang van de transactie tussen NS Stations en de decentrale overheden valt hierdoor in de categorie “tientallen miljoenen”.

Directe transactiekosten

De directe transactiekosten zijn naar verwachting beperkt, aangezien de desbetreffende stations een overzichtelijk geheel vormen. De hoogte van de directe transactiekosten schatten wij in op “enkele miljoenen” en worden gedragen door de partijen die betrokken zijn bij deze transactie.

Indirecte transactiekosten

Doordat de commerciële waarde van de stations waar alleen regionale vervoerders halteren beperkt is, ontstaat er geen groot verschil tussen de boekwaarde en de transactiewaarde. De effecten op de balans van de NSG zijn hierdoor beperkt. Dit geldt eveneens voor de winst- en verliesrekening van de NSG. De stations waar alleen regionale vervoerders halteren zijn de minst rendabele in de portefeuille van NS Stations. NSG ontvangt een eenmalige opbrengst voor de te verkopen stations.. Omdat NS het grootste deel van de stations (hoofdrailnet en samenloopstations) in exploitatie houdt zijn er voldoende mogelijkheden om de rendementseisen ook in de toekomst te blijven halen. Door al deze aspecten verandert het risicoprofiel van de NSG niet wezenlijk als gevolg van de transactie.⁴⁵ De indirecte transactiekosten zijn dan ook beperkt (ordegrootte “enkele miljoenen”).

Wij gaan ervan uit dat de decentrale overheden financieel door de rijksoverheid gecompenseerd worden voor de nieuwe taken die zij moeten uitvoeren (het constructief en dagelijks beheer), en derhalve de gelden ontvangen die nu naar ProRail gaan voor deze stations. Voor ProRail betekent dit dat zowel de kosten als de inkomsten lager liggen.

Wel merken wij op dat, ook bij overdracht van de huidige financiering, de decentrale overheden ook bepaalde financiële risico's krijgen overgedragen; zij worden immers verantwoordelijk voor de gemengde infrastructuur. Een van deze risico's is bijvoorbeeld dat de financiële vergoeding die zij van de rijksoverheid krijgen ontoereikend kan zijn doordat er schaalnadelen optreden. In de huidige situatie worden deze risico's opgevangen binnen de stationsportefeuille.

⁴⁵ Omdat de eigendomsverhoudingen in dit model samenhangen met de vervoersconcessies, kunnen zich regelmatig wijzigingen in de eigendomsituatie voordoen. Hierdoor bestaat er onzekerheid over de impact die dit in de toekomst kan hebben op het risicoprofiel van NS.

Transitiekosten

De transitiekosten bedragen “enkele miljoenen”. De nieuwe eigenaar en exploitant, de decentrale overheid in combinatie met de regionale vervoerder, zijn momenteel nog niet thuis in het beheer en de exploitatie van stations en zullen enige jaren nodig hebben voor ze in staat zijn deze activiteiten te optimaliseren. Ook moet een voor hen nieuwe vorm van asset management en exploitatie geïntegreerd worden in de bedrijfsvoering. Tenslotte moeten de looptijden van beheer- en exploitatiecontracten worden gekoppeld aan de concessieduur, wat nadelig kan zijn om tot het meest efficiënte contract te komen. Door al deze zaken ontstaat een ingroeiperiode.

Synergie- en schaaleardeffecten

Er zijn schaalnadelen aanwezig in deze variant. Het gaat om een betrekkelijk klein aantal stations die bij meerdere regionale partijen terecht komen. Er ontstaat versnippering. Door de beperkte schaal per partij zal hier een nadeel ontstaan. Daarnaast zullen in dit model minder inkoopvoordelen te behalen zijn vanwege de beperktere schaal in vergelijking met de referentiesituatie. Daarnaast wordt portefeuille management moeilijker, omdat de 125 regionale stations los van de overige stations worden beheerd en (wat de gemengde infrastructuur betreft) worden “verdeeld” onder de concessieverlenende overheden. Voor zover er op dit moment winsten uit rendabele stations gebruikt zouden worden om te investeren in minder rendabele stations zou deze impliciete kruissubsidie in dit model zichtbaar gemaakt moeten worden, wat leidt tot extra complexiteit. Omdat het om veelal kleine stations gaat, zullen de synergievoordelen met het spoorvervoer, bijvoorbeeld omdat bepaalde dagelijkse beheersfuncties gecombineerd kunnen worden, beperkt zijn. Te denken valt aan een stationsbeheerder die reisinformatie geeft maar ook ervoor zorgt dat belangrijke onderdelen van het station tussentijds worden schoongemaakt. Het saldo van de mogelijk positieve synergie-effecten en de negatieve schaaleardeffecten is naar verwachting negatief (orde grootte “enkele miljoenen”).

Efficiency effecten

De gemengde infrastructuur van de regionale stations wordt ondergebracht bij een organisatie, die niet thuis is in de exploitatie van stations. Er zal in ieder geval een ingroeiperiode nodig zijn (zie transitiekosten), maar het is zelfs de vraag of de decentrale overheden en concessiehouders de exploitatie even efficiënt kunnen vorm geven als in de referentiesituatie, aangezien het niet onderdeel is van hun core business.

Tabel 6.3 Beoordeling van Model 1 op Financiële effecten⁴⁶

Criterion	Score	Toelichting
Directe transactiekosten	0	Er is maar op een beperkt aantal stations sprake van overdracht van gemengde infrastructuur. De directe transactiekosten zijn hierdoor beperkt (ordegrootte enkele miljoenen).
Indirecte kosten transactie	0	Vanwege de beperkte omvang van de transactie en de werkzaamheden op de 125 stations zijn de gevolgen voor de financiële huishouding (balans, kasstroom) van NS Groep beperkt, ervan uitgaande dat de transactieopbrengst binnen NSG blijft. Impact op decentrale overheden kan mogelijk groter zijn omdat zij financiële risico's overgedragen krijgen.
Transitiekosten	0	Enige transitiekosten zijn onvermijdelijk aangezien decentrale overheden en vervoerders zullen moeten ingroeien in hun nieuwe rol.
Synergie/schaal	0	Mogelijk schaalnadelen vanwege het afsplitsen van 125 stations uit landelijke

⁴⁶ Zoals toegelicht in paragraaf 4.3.3 wijkt de scoring van de financiële effecten af van de scoring van de overige effecten. In tegenstelling tot de overige beoordelingscriteria corresponderen de financiële scores met ordegrootten van financiële effecten.

criterium	Score	Toelichting
effecten		contracten. Mogelijk synergievoordelen door bundeling met vervoer.
Efficiëntie	0	Mogelijk nadelen omdat decentrale overheden en vervoerders geen ervaring hebben met beheer en commerciële exploitatie.

Toekomstbestendigheid

In Model 1 geldt voor de regionale en overige stations een verschillende ordening. Dat betekent dat bij een verschuiving tussen deze twee groepen er overdracht van eigendom en taken dient plaats te vinden. Dit kan betekenen dat er contracten moeten worden opgebroken, of dat veranderingen pas bij het ingaan van een nieuwe concessie kunnen worden doorgevoerd. Bovendien is het in dit Model 1 nodig om de concessies voor vervoer (en stations) qua looptijd op elkaar af te stemmen. Dit model scoort om deze reden laag op toekomstbestendigheid.

Conclusie en varianten

Het regionale vervoersconcessiemodel scoort neutraal tot licht positief op mobiliteitsaspecten en leidt tot beperkte verbeteringen op het gebied van marktordening. De financiële effecten van dit model zijn relatief beperkt, maar de gevolgen voor individuele concessieverlenende overheden kunnen desondanks significant zijn (denk aan overgedragen financiële risico's). Model 1 scoort relatief laag op toekomstbestendigheid, omdat veranderingen in vervoersconcessies direct leiden tot de noodzaak tot veranderingen in stationsconcessies.

Een nadere toelichting op een tweetal varianten op dit model is te vinden in de bijlage bij dit rapport. In variant 1a wordt ProRail eigenaar van de gemengde infrastructuur en verzorgt zij ook het beheer en de exploitatie op de regionale stations. Deze variant is gunstiger dan model 1 op de aspecten marktordening (volledig onafhankelijke partij op stations), financiële aspecten en toekomstbestendigheid, maar potentieel ongunstiger voor het bereiken van de LTSA doelen.

Variant 1b is vergelijkbaar aan Model 1, met dien verstande dat de stationsconcessie niet wordt gebundeld met de vervoersconcessie maar apart worden aanbesteed. Ten opzichte van Model 1 scoort deze variant ongunstiger op bereiken van LTSA doelen en gemengd op marktordeningsaspecten. De toekomstbestendigheid is (licht) beter dan van Model 1.

6.2 Model 2: Commerciële regionale stationsconcessies

Korte samenvatting model

De belangrijke elementen in dit model zijn (zie ook pagina 31):

- Naast RIT (ProRail) wordt een decentrale overheid de andere eigenaar op het station. Het eigendom van de gemengde infrastructuur op de samenloopstations, dat bij het Ministerie van IenM terecht komt in dit model, kan ook bij RIT worden ondergebracht;
- Decentrale overheden en rijksoverheid krijgen een operationele rol op stations;
- Beheer en exploitatie van stations wordt los van de vervoersconcessie in de markt gezet. Hierdoor zal er een rol kunnen komen voor specialisten;
- NS Stations heeft geen rol meer op stations waarop NS Reizigers niet meer halteert, noch op de samenloopstations;
- Meerdere partijen zijn actief in beheer en exploitatie van stations.

LTSA doelen

Voor de beoordeling van de invloed van deze andere ordening op de mate waarin LTSA doelen beter kunnen worden bereikt, zijn navolgende aspecten van belang:

- De stations zijn niet meer in beheer/exploitatie van een landelijke organisatie, maar worden versnipperd over meerdere partijen. Dit kan gevolgen hebben voor zaken als eenheid van uitstraling, eenheid van kwaliteit en het kostenniveau;
- Het onderbrengen van beheer/exploitatie van stations in aparte contracten maakt het mogelijk voor deze partij om de stations optimaal uit te nutten. Doordat de contracten een beperkte looptijd hebben wordt het echter moeilijker om de hele levenscyclus van een station goed te managen (optimaal onderhoud- en voorzieningenniveau);
- Decentrale overheden dienen een rol te gaan spelen op stations die ze momenteel nog niet spelen. Het zal tijd kosten voor deze partijen om de juiste invulling van die rol te vinden.

Op basis van deze overwegingen komen we tot de volgende beoordeling van dit model.

Tabel 6.4 Beoordeling van Model 2 op LTSA doelen

Criterion	Score	Toelichting
Deur tot deur reis	-	Geen intrinsiek belang voor stationsexploitant om deur-tot-deur reis te optimaliseren. Schaalnadelen kunnen er toe leiden dat op kleine stations niet rendabele voorzieningen verdwijnen.
Prettig verblijfsklimaat	-	Geen intrinsiek belang voor stationsexploitant om niet commerciële voorzieningen te verbeteren. Schaalnadelen kunnen er toe leiden dat deze niet rendabele voorzieningen kwalitatief minder worden of verdwijnen. Wellicht minder eenduidigheid voor de reiziger.
Reisinformatie	-	Situatie voor vervoerders niet wezenlijk anders dan in referentiesituatie. Geen intrinsiek belang voor stationsexploitant om niet commerciële voorzieningen te verbeteren.
Gemaksvoorzieningen	+	Private partij zal optimaal inzetten op commerciële dienstverlening op station. Aanbod kan hierdoor verbeteren. Op minder drukke stations kan daarentegen verschraving van het aanbod plaatsvinden.
Sociale veiligheid	0	Versnippering van taken op stations. Commerciële drijfveren kunnen er toe leiden dat beheersituatie verslechtert en toezicht op stations vermindert. Dit kan (deels) worden gecompenseerd door meer bemenste commerciële dienstverlening.
Sturingsmogelijkheden	-	Sturingsmogelijkheden door regionale overheden nemen potentieel toe door eigendom; sturingsmogelijkheden van lenM nemen potentieel af. Publieke belangen kunnen botsen met commerciële belangen van stationsexploitanten.

Marktordening

Specifieke overwegingen vanuit marktordeningsperspectief zijn de volgende:

- Doordat het eigendom en de exploitatie van de gemengde infrastructuur overgaat van NS naar decentrale overheden die deze buiten de vervoersconcessie aanbesteden wordt de prikkel weggenomen om levering van DVPs te weigeren of te discrimineren. Wel kan er nog een prikkel bestaan om excessieve tarieven te hanteren. Dit kan mogelijk via regelgeving en toezicht worden ondervangen. Ook in de concessievoorwaarden kunnen waarborgen ingebouwd worden;
- Daar waar sprake is van meerdere vervoerders op een en hetzelfde station is geen sprake van een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Dat is op dit moment het geval bij de groep van stations waar alleen regionale vervoerders halteren;
- Het voorgaande geldt naar verwachting ook voor profilering/branding en de toezichtslasten voor het bewaken van de mededinging;

- Bedacht moet verder worden dat landelijk geen sprake zal zijn van uniformiteit in de tarieven en voorwaarden op stations, omdat hier sprake is van meerdere partijen die DVPs leveren. Vervoerders zullen in dit geval met meerdere partijen moeten afstemmen;
- Wat betreft het gelijke speelveld bestaan in dit model minder concernvoordelen voor NSG door het combineren van stationsactiviteiten met vervoersactiviteiten. In dit model worden immers geen stations met een relatief grote commerciële waarde overgedragen;
- Wat betreft het toezicht op de transferfunctie is het aannemelijk dat een intensivering noodzakelijk is omdat commerciële partijen mogelijk minder belang zullen hechten aan de transferfunctie van een station;
- De complexiteit op stations neemt toe omdat hier meer partijen bij betrokken zijn dan in de huidige situatie.

Tabel 6.5 Beoordeling van Model 2 op marktordening

criterium	Score	Toelichting
Non-discriminatoire toegang tot BDVs	+	DVPs worden niet meer door een entiteit geleverd die ook vervoerder is.
Gelijk speelveld	+	Geen combinatie vervoers- en stationsactiviteiten. Het betreft deels stations met relatief grotere commerciële waarde.
Profilering en branding	0	Onafhankelijke partij hiervoor verantwoordelijk, maar concurrentie met commerciële uitingen van die partij.
Toezichtslasten mededinging	0	Prikkel op excessieve tarieven bestaat bij commerciële partij en kan via concessievoorwaarden ondervangen worden.
Toezichtslasten transferfunctie	-	Commerciële partij minder aandacht voor transferfunctie.
Complexiteit	-	Ordening wordt complexer dan in de huidige situatie omdat er meer partijen bij stations zijn betrokken.

Financiële effecten

Transactie

Model 2 betreft naast de regionale stations ook de 27 stations waarbij er samenloop met NS Reizigers optreedt. Het gaat in totaal om 152 van de 410 stations. Hier zijn 16 grotere stations bij (tabel 2.3) zoals de stations van Groningen en Amersfoort. Zoals eerder aangegeven wordt het grootste deel van de commerciële waarde gegenereerd door huuropbrengsten en eigen retail formules van de NS. Dit zijn hoofdzakelijk activiteiten die aan een gebouw gebonden zijn. Op de 125 regionale stations zijn nauwelijks commerciële voorzieningen aanwezig, maar de samenloopstations kennen meer commerciële voorzieningen. De verdienpotentie van deze groep stations is hierdoor groter, waardoor de waarde van de stations fors hoger is dan bij de stations waar alleen de regionale vervoerders halteren. De transactie valt hierdoor in de categorie “honderden miljoenen”.

Directe transactiekosten

De directe transactiekosten schatten wij op “enkele tientallen miljoenen”. Het betreft een heterogene portefeuille stations, met zowel stations met alleen RVVI als stations met gemengde infrastructuur en commercie. Hierbij is ook van belang dat het eigendom over meerdere partijen verdeeld wordt (regionale overheden en het ministerie), waardoor de directe transactiekosten hoger zijn dan in het geval deze groep stations naar één partij zou gaan.

Indirecte transactiekosten

De commerciële waarde van de stations waar alleen regionale vervoerders halteren is relatief laag. Doordat ook de samenloopstations in dit model overgaan naar een andere partij stijgt de totale commerciële waarde van de transactie fors. Er ontstaat een significant verschil tussen de

boekwaarde en de transactiewaarde. De effecten op de balans en de winst- en verliesrekening van de NSG zijn omvangrijk. NSG ontvangt een eenmalige opbrengst voor de te verkopen stations, waarbij wij ervan uitgaan dat deze opbrengst niet wordt uitgekeerd aan de aandeelhouder. Ook dan verwachten wij effecten op de financieringsmogelijkheden van NS Groep, omdat NSG naar verwachting een lager rendement zal behalen met de opbrengsten van de verkoop dan de 8% die nu gemiddeld wordt behaald. Omdat NS een deel van de stations (hoofdrailnet), waaronder de meeste grote stations, in exploitatie blijft houden zijn er mogelijkheden om de eenmalige baten zo in te zetten dat de rendementseis ook in de toekomst gehaald wordt. Het risicoprofiel van de NSG verandert, maar verslechtert niet veel. De stations waar alleen regionale vervoerders halteren zijn niet de meest rendabele in de portefeuille van de NS. Vooral het afstoten van de samenloopstations zal effect hebben. De indirecte transactiekosten bedragen “enkele tientallen miljoenen”.

Transitiekosten

De transitiekosten bedragen “enkele tientallen miljoenen”. De nieuwe eigenaar en exploitant, de decentrale overheid, het ministerie van IenM in combinatie met nieuwe stationspartijen, zijn niet bekend zijn met de exploitatie van stations en zullen derhalve enige jaren nodig hebben alvorens ze in staat zullen zijn de exploitatie te optimaliseren. Ook moet een voor hun nieuwe vorm van asset management en exploitatie geïntegreerd worden in de bedrijfsvoering. Hierdoor ontstaat een ingroeiperiode, die echter beperkt kan worden door overname van lopende contracten. Wij verwachten dat er niet alleen een ingroeiperiode aan de kostenkant nodig is, maar ook aan de omzetkant. Wij schatten deze transitiekosten tezamen in op “tientallen miljoenen”.

Synergie- en schaaleardeffecten

Er zijn schaalnadelen aanwezig in deze variant. Regionale partijen en het ministerie van IenM krijgen elk een betrekkelijk klein aantal stations. Er ontstaat versnippering in het eigendom. In model 2 zullen daarnaast minder inkoopvoordelen te behalen zijn vanwege de beperktere schaal. Daarnaast wordt portefeuille management moeilijker, omdat de 152 regionale stations los van de overige stations worden beheerd en (wat de gemengde infrastructuur betreft) worden “verdeeld” onder de concessieverlenende overheden. Voor zover er op dit moment winsten uit rendabele stations gebruikt zouden worden om te investeren in minder rendabele stations zou deze overheveling in dit model zichtbaar gemaakt moeten worden, wat leidt tot extra complexiteit.

In dit model is verder van belang dat er naar verwachting enkele commercieel interessante stations in deze portefeuille zitten, dus de wijze waarop juist deze stations worden “verdeeld” kan een relatief grote invloed hebben op het benodigde budget van concessieverlenende overheden. Wij schatten de synergie- en schaaleardeffecten als gevolg van de overdracht op “enkele tientallen miljoenen” negatief. Dit verwachte effect is hoger dan in model 1 vanwege het grotere aantal stations en de hogere waarde, met bijbehorende inkomsten en uitgaven.

Efficiency effecten

De gemengde infrastructuur van de regionale stations en de samenloopstations wordt ondergebracht bij organisaties, namelijk de concessieverlenende overheden, die niet thuis zijn in de exploitatie van stations. Hierdoor wordt de exploitatie mogelijk minder efficiënt dan in de referentiesituatie. Daar staat tegenover dat beheer en exploitatie wordt uitbesteed aan een niet-vervoerende partij, die de commerciële exploitatie wellicht (beperkt) efficiënter kan uitvoeren dan NS Stations, omdat dit waarschijnlijk partijen betreft die er hun core-business van hebben gemaakt om retail activiteiten te exploiteren. Omdat dit voor de overige activiteiten op de stations niet of minder het geval is, verwachten wij dat per saldo een efficiency nadeel zal ontstaan. Het efficiency nadeel bedraagt “enkele miljoenen” wanneer dit effect over de winst- en verliesrekening beschouwd wordt.

Tabel 6.6 Beoordeling van Model 2 op Financiële effecten⁴⁷

criterium	Score	Toelichting
Directe transactiekosten	-	Het gaat om een substantiële transactie, aangezien er meerder grote stations bij zijn betrokken. De directe transactiekosten zijn hierdoor substantieel (ordegrootte enkele tientallen miljoenen).
Indirecte kosten transactie	-	Vanwege de substantiële omvang van de transactie en de werkzaamheden op de 152 stations zijn de gevolgen voor de financiële huishouding (balans, kasstroom) van NS Groep ook substantieel. Business model van NS Stations komt onder druk. Decentrale overheden en het Rijk krijgen financiële risico's overgedragen.
Transitiekosten	-	Transitiekosten zijn beperkt door zoveel mogelijk overname van lopende contracten en verplichtingen door decentrale overheden. De beperkte ervaring van decentrale overheden met commercie kan leiden tot hogere maatschappelijke kosten. Zij zullen moeten ingroeien in hun nieuwe rol.
Synergie/schaal effecten	-	Schaalnadelen voor NS Stations vanwege het afsplitsen van 152 stations uit landelijke contracten.
Efficiëntie	0	Mogelijk nadelen omdat decentrale overheden geen ervaring hebben met beheer en commerciële exploitatie. Mogelijk voordelen doordat private partijen efficiëntere werkwijze in commercie weten te ontwikkelen.

Toekomstbestendigheid

In model 2 geldt voor de regionale en samenloopstations een andere ordening dan voor de overige stations van het hoofdrailnet. Dat betekent dat bij een eventuele verschuiving tussen deze twee groepen, bijvoorbeeld als gevolg van het Vierde Spoorpakket, er overdracht van eigendom en taken dient plaats te vinden. Dit kan betekenen dat er contracten moeten worden opengebroken, of dat veranderingen pas bij het ingaan van een nieuwe stationsconcessie kunnen worden doorgevoerd. Het kan wenselijk zijn om de vervoers- en stationsconcessies qua looptijd op elkaar af te stemmen, maar (voor zover dit al praktisch mogelijk zou zijn) dit zal tijd kosten om te kunnen realiseren. Daar komt bij dat de rijksoverheid dit niet beslist maar de decentrale overheden. Wel is het in deze variant mogelijk om geleidelijk de eigendomsverhoudingen rond stations aan te passen aan veranderingen in vervoersconcessies. Om deze redenen scoort dit model laag op toekomstbestendigheid.

Conclusie en varianten

Het model met Commerciële regionale stationsconcessies scoort per saldo licht negatief op LTSA doelen, mede omdat de exploitant geen intrinsieke prikkel heeft om deze te optimaliseren. Schaalnadelen kunnen er bovendien toe leiden dat bepaalde onrendabele voorzieningen verdwijnen op kleine stations. Op marktordeningsgebied scoort dit model neutraal, met een verbetering op mededingingsgebied maar ook hogere toezichtlasten op de transferfunctie en een hogere complexiteit. De financiële gevolgen zijn significant. Het model scoort laag op toekomstbestendigheid, doordat voor de regionale en samenloopstations een andere ordening geldt dan voor de overige stations van het hoofdrailnet.

Een nadere toelichting op een tweetal varianten op dit model is te vinden in de bijlage bij dit rapport. In variant 2a wordt ProRail eigenaar van de gemengde infrastructuur en verzorgt zij ook

⁴⁷ Zoals toegelicht in paragraaf 4.3.3 wijkt de scoring van de financiële effecten af van de scoring van de overige effecten. In tegenstelling tot de overige beoordelingscriteria corresponderen de financiële scores met ordegrootten van financiële effecten.

het beheer en de exploitatie op de regionale stations. Deze variant is met name gunstiger dan model 2 op de aspecten LTSA doelen en marktordening (volledig onafhankelijke partij op stations).

Variant 2b is vergelijkbaar aan Model 2 met dien verstande dat de stationsconcessie wordt gebundeld met de vervoersconcessie. Ten opzichte van Model 2 scoort deze variant gunstiger op bereiken van LTSA doelen en op marktordeningaspecten.

6.3 Model 3: ProRail model

Korte samenvatting van het model

Belangrijke aspecten van dit model zijn (zie ook 32):

- Er is in ProRail sprake van één aanspreekpunt voor alle zaken op alle 410 stations, die volledig los staat van vervoerders;
- Dit aanspreekpunt is een publieke partij zonder winstoogmerk;
- ProRail kan voor het beheer en exploitatie specialisten inzetten die alle 410 stations bestrijken. Er is geen sprake van versnippering van activiteiten over meerdere partijen en er zijn derhalve geen schaalnadelen;
- De transactie heeft een wezenlijke invloed op de financiële situatie van de NS Groep.

LTSA doelen

Van belang bij de beoordeling van dit model op LTSA doelen is dat met ProRail een overheidsinstelling verantwoordelijk blijft voor alle aspecten van stations. De belangen van de centrale overheid en reizigers kunnen zo goed worden bediend op de stations en waar nodig kan portfoliomanagement worden toegepast. Evenzeer is van belang dat ProRail, anders dan NS Stations, geen winstoogmerk heeft. Dit kan gevolgen hebben voor de ontwikkeling van commerciële activiteiten.

Tabel 6.7 Beoordeling van Model 3 op LTSA doelen

Criterion	Score	Toelichting
Deur tot deur reis	-	Geen intrinsiek belang voor ProRail om deur-tot-deur reis te optimaliseren omdat ProRail geen vervoerder is. Beheer fiets/auto faciliteiten dient uitbesteed te worden aan andere partijen. Aanbod daarvan kan onder druk komen als inkomsten hieruit tekortschieten.
Prettig verblijfsklimaat	0	Geen groot verschil te verwachten met referentiesituatie.
Reisinformatie	0	Geen groot verschil te verwachten met referentiesituatie.
Gemaksvoorzieningen	0	Exploitatie van stationsvoorzieningen door private partij, maar situatie niet fundamenteel verschillend van de referentiesituatie. Op grote stations wellicht meer ontwikkeling van commerciële diensten, op kleinere stations (minder rendabel) wellicht juist minder.
Sociale veiligheid	+	ProRail kan sociale veiligheid situatie op stations integraal benaderen. Heeft bovendien stations als duidelijk afgebakende taak zonder commercieel oogmerk. Uit dien hoofde wellicht nog meer oog voor sociale veiligheid.
Sturingsmogelijkheden	0	Voordeel in deze situatie is dat alle taken bij een partij liggen. Potentieel nadeel is dat ProRail lange termijn contracten afsluit met private partijen en daardoor niet snel kan sturen bij veranderend publiek belang.

Marktordening

Specifieke overwegingen vanuit marktordeningsperspectief zijn de volgende:

- Doordat alle stationsactiviteiten naar ProRail gaan treedt een verbetering op in de mogelijkheden voor non-discriminatoire toegang tot DPVs. Verder is er minder noodzaak tot toezicht vanuit mededingingsperspectief. Het gelijke speelveld verbetert doordat wij veronderstellen dat de commerciële exploitatie van stations wordt neergelegd bij een partij die zich niet met vervoersactiviteiten bezig houdt. De effecten hiervan zijn groter dan bij de commerciële regionale stationsconcessies (model 2) – om deze reden kennen wij een hogere score toe aan dit criterium dan in model 2. Deze zaken kunnen ook een positief effect hebben op de mogelijkheden voor relevante partijen om (binnen de kaders van de Mededingingswet) met elkaar samen te werken. Daarnaast verwachten wij een verbetering in de mogelijkheden tot profilering/branding;
- Wat betreft de toezichtslasten op de transferfunctie is te verwachten dat de commerciële partijen (die exploitatie doen in opdracht van ProRail) minder belang zullen hechten aan de transferfunctie. Daarom is meer toezicht hierop nodig ten opzichte van de referentiesituatie;
- De complexiteit neemt in dit model toe ten opzichte van de referentiesituatie. Dat komt omdat commerciële partijen verantwoordelijk worden voor beheer en exploitatie. De exacte taken die uitgevoerd moeten worden door deze partijen zullen in contracten moeten worden vastgelegd. Publieke belangen zullen in deze contracten expliciet geborgd moeten worden, waar dit nu soms impliciet gebeurt via de samenwerking tussen NS en ProRail en via wetgeving en het aandeelhouderschap.

Tabel 6.8 Beoordeling van Model 3 op Marktordening

Criteria	Score	Toelichting
Non-discriminatoire toegang tot BDVs	++	Verbeterd doordat een onafhankelijke partij hiervoor verantwoordelijk wordt.
Gelijk speelveld	++	Verbeterd doordat alle stations (inclusief de stations met de grootste commerciële waarde) bij een partij komen die zich niet met vervoersactiviteiten bezig houdt.
Profilering en branding	+	Verbeterd doordat een onafhankelijke partij hiervoor verantwoordelijk wordt.
Toezichtslasten mededinging	+	Verbeterd doordat een onafhankelijke partij hiervoor verantwoordelijk wordt.
Toezichtslasten transferfunctie	-	Meer toezicht nodig op commerciële partijen
Complexiteit	-	Meer partijen betrokken, dat zijn in potentie meerdere commerciële partijen. Daarnaast complexer om publieke belangen van tevoren expliciet vast te leggen in contracten

Financiële effecten

Transactie

Model 3 betreft alle 410 stations, waarvan ProRail volledig de rol van de NS Stations overneemt. Hier zijn dan ook alle grotere stations bij (tabel 2.3). Dit betreft dus ook de stations die de grootste commerciële waarde vertegenwoordigen, dat zijn ook de grootste stations met de meeste reizigersaantallen. De verdienpotentie van deze groep stations is fors hoger dan die van de groep met alleen de regionale stations. Doordat alle stations betrokken zijn in dit scenario valt de transactie hierdoor in de categorie “een miljard of hoger”.

Directe transactiekosten

De directe transactiekosten worden door ons ingeschat op “enkele honderden miljoenen”. Het gaat hier om een zeer omvangrijke vastgoedtransactie die naar verwachting een lange voorbereidingstijd zal vergen. De transactie vindt plaats tussen ProRail en de NS.

Indirecte transactiekosten

De commerciële waarde van alle stations is relatief hoog. Doordat de samenloopstations en de grote stations op het hoofdrailnet onderdeel van de transactie zijn vertegenwoordigt deze groep stations een hoge commerciële waarde. Er ontstaat een significant groot verschil tussen de boekwaarde en de transactiewaarde. De effecten op de balans van de NSG zijn omvangrijk. Dit geldt eveneens voor het effect op de winst- en verliesrekening van de NSG. NSG ontvangt een eenmalige opbrengst voor de te verkopen stations. NS houdt geen stations in bezit, maar enkel overig vastgoed dat niet direct op stations gelegen is. De effecten op de winst en verliesrekening hangen af van wat er met de eenmalige baten uit verkoop gebeurt. Als deze uitgekeerd zouden worden aan de staat zijn de effecten aanzienlijk groter dan wanneer deze baten binnen de NS Groep blijven. In de onderstaande analyse veronderstellen we dat de eenmalige baten bij NSG op de balans blijven.

Als de verkoopopbrengst bij NS Groep op de balans blijft verwachten wij effecten op de financieringsmogelijkheden van NS Groep, omdat NS Groep naar verwachting een lager rendement zal behalen met de opbrengst uit de verkoop dan de 8% die nu gemiddeld wordt behaald. Omdat stationsactiviteiten een lager risicoprofiel kennen dan vervoersactiviteiten stijgt het risicoprofiel van NS Groep, wat tot hogere financieringslasten leidt voor NS Groep. De contante waarde van het wegvallen van de netto kasstromen uit stations en van de hogere financieringskosten samen valt in de categorie “honderden miljoenen”.

Het indirecte effect voor ProRail is dat de organisatie financiering moet vinden voor de transactie en na afronding een extra kasstroom krijgt uit commerciële activiteiten. Het huidige profiel van ProRail als taakorganisatie verandert daarmee in een meer hybride overheidsorganisatie die naast overheidstaken ook commerciële activiteiten ontplooit. ProRail heeft hier momenteel geen ervaring mee en deze commerciële activiteiten vormen bovendien maar een beperkt deel van de activiteiten van de organisatie. Om deze redenen verwachten we dat het netto rendement dat ProRail uit de commerciële stationsactiviteiten haalt lager zal zijn dan NS Stations momenteel realiseert, waardoor er minder geld overblijft voor niet-commerciële stationsactiviteiten. Het netto financiële effect voor het Rijk als aandeelhouder in NS Groep en ProRail is dan negatief.

Transitiekosten

De transitiekosten bedragen naar schatting “tientallen miljoenen”. De nieuwe eigenaar, ProRail, krijgt er nieuwe taken bij. Ook de commerciële partijen die het beheer en exploitatie gaan uitvoeren, zijn nog niet bekend met de exploitatie van stations en zullen derhalve enige jaren nodig hebben alvorens zij in staat zijn dit te optimaliseren. Hierdoor ontstaat een ingroeiperiode.

Synergie- en schaaffecten

Er zijn synergie- en schaalvoordelen aanwezig in deze variant. Het eigendom en de taken komen bij één partij te liggen. In de referentiesituatie gaan NS en ProRail nauw samenwerken, maar NS en ProRail blijven twee aparte organisaties waarmee naar verwachting niet alle voordelen behaald kunnen worden die mogelijk zijn indien de taken bij één organisatie worden ondergebracht. Dit leidt in onze visie tot extra synergie- en schaaffecten (bovenop de behaalde voordelen in de referentiesituatie) in de categorie “tientallen miljoenen”.

Als deze baten ingezet zouden worden om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren kunnen de hiervoor gepresenteerde scores (onder LTSA-doelen) mogelijk positiever uitpakken. Voor zover er op dit moment winsten uit rendabele stations gebruikt zouden worden om te investeren in minder rendabele stations is het mogelijk nodig om deze impliciete kruissubsidie in dit model zichtbaar te maken. Of dit nodig is hangt af van de concrete invulling van beheer en

exploitatie door commerciële partijen; als dit één partij zal zijn, zal er meer naar de hele portefeuille gekeken kunnen worden dan wanneer meerdere partijen beheer en/of exploitatie ter hand nemen.

Efficiency effecten

Het is de vraag of ProRail, die als taakorganisatie niet van nature gewend is om in termen van rendement en efficiency te denken, de taken goedkoper kan uitvoeren dan in de referentiesituatie. Wat betreft de commerciële voorzieningen, die uitbesteed worden aan een commerciële partij, zijn wel efficiëntievoordelen te verwachten. Deze efficiëntievoordelen zijn gebaseerd op de verwachting dat een commerciële partij een grotere prikkel heeft om te sturen op een maximaal rendement dan in de referentiesituatie het geval is. Het effect valt per saldo in de categorie “enkele miljoenen”.

Tabel 6.9 Beoordeling van Model 3 op Financiële effecten⁴⁸

criterium	Score	Toelichting
Directe transactiekosten	--	Omvangrijke vastgoedtransactie tussen NS en ProRail.
Indirecte kosten transactie	--	Grote effecten voor balans en kasstroom van NS Stations en NS Groep. Ingrijpende verandering van de financiële positie van NS Groep.
Transitiekosten	-	Een of meerdere nieuwe partijen gaan beheer en exploitatie van stations doen. Het zal enige jaren vergen voordat deze partijen efficiëntieniveau van NS hebben bereikt.
Synergie/schaal effecten	+	Lichte voordelen in werkwijze t.o.v. de referentiesituatie waarin twee bedrijven betrokken zijn.
Efficiëntie	0	ProRail krijgt taken die ze nu niet heeft, anderzijds kan een commerciële partij wellicht de stations op een nog hoger plan brengen.

Toekomstbestendigheid

Model 3 heeft geen relatie met de wijze van marktordening van het personenvervoer per spoor. Indien hierin veranderingen zouden komen is derhalve geen verdere aanpassing van de stationsordening nodig. Bovendien is ProRail ten opzichte van de vervoerders een volledig neutrale partij. Ook veranderingen in eigendomsverhoudingen bij vervoerders hebben derhalve geen invloed op dit model. Om deze redenen wordt dit model als toekomstbestendig beoordeeld.

Conclusie en varianten

De beoordeling van het ProRail model op LTSA-doelen levert een neutraal beeld op. Op het gebied van de marktordening zijn er aanwijsbare voordelen doordat een onafhankelijke partij verantwoordelijk wordt voor het beheer en de exploitatie van de stations. Daar staat tegenover dat de financiële gevolgen voor NS Groep en voor het Rijk significant zijn, en dat ProRail mogelijk minder goed in staat is om de stations commercieel uit te nutten dan NS Stations in de huidige situatie. Als gevolg hiervan verwachten wij dat het netto financiële effect voor het Rijk als aandeelhouder in NS Groep en ProRail negatief is in dit model. Wij beoordelen dit model als toekomstbestendig, omdat veranderingen in vervoersconcessies niet leiden tot veranderingen in de eigendoms- en beheersverhoudingen.

Een nadere toelichting op een variant op dit model is te vinden in de bijlage bij dit rapport. In variant 3a op dit model worden het beheer en de commerciële verhuur door ProRail zelf uitgevoerd, in plaats van door private partijen. Ten opzichte van Model 3 heeft deze variant enkele voordelen en

⁴⁸ Zoals toegelicht in paragraaf 4.3.3 wijkt de scoring van de financiële effecten af van de scoring van de overige effecten. In tegenstelling tot de overige beoordelingscriteria corresponderen de financiële scores met ordegrootten van financiële effecten.

nadelen in het bereiken van LTSA doelen. Op marktorderingsaspecten soort deze variant overwegend gunstiger.

6.4 Model 4: Stations joint venture

Korte samenvatting van het model

Belangrijke aspecten van dit model zijn (zie ook pagina 33):

- ProRail en NS Stations werken samen in één bedrijf dat verantwoordelijk wordt voor alle stations van Nederland. De joint venture gaat stations integraal aansturen en weegt de belangen van de verschillende partijen;
- Er ontstaat meer afstand tussen de stationsactiviteiten en de overige activiteiten van de moederbedrijven door een meer onafhankelijke formele positionering;
- Er vindt geen transfer van eigendom naar dit nieuwe bedrijf plaats.

In de beoordeling van dit model is van belang dat de referentiesituatie al een vergaande vorm van samenwerking voorziet tussen NS Stations en ProRail. De referentiesituatie gaat ook uit van de gedachte dat stakeholders als overheden, vervoerders en reizigers slechts één loket behoeven te benaderen. Op deze wijze worden schaal- en scope-effecten in de referentiesituatie zoveel mogelijk gerealiseerd.

Het belangrijkste verschil van Model 4 met de referentiesituatie is dan ook dat er met een Joint Venture daadwerkelijk sprake is van één organisatie. Deze heeft twee aandeelhouders die de financiële vruchten plukken naar rato van het economisch eigendom dat zij in bezit hebben.

LTSA doelen

In de mate waarin LTSA doelen kunnen worden bereikt met dit model is er geen materieel verschil met de referentiesituatie. De scores zijn dan ook merendeels neutraal. De aansturing zal in deze situatie nog gericht kunnen plaatsvinden. Publieke belangen rond stations kunnen in een contract worden geborgd.

Tabel 6.10 Beoordeling van Model 4 op LTSA doelen

criterium	Score	Toelichting
Deur tot deur reis	0	Geen significant verschil met referentiesituatie.
Prettig verblijfsklimaat	0	Geen significant verschil met referentiesituatie.
Reisinformatie	0	Geen significant verschil met referentiesituatie.
Gemaksvoorzieningen	0	Geen significant verschil met referentiesituatie.
Sociale veiligheid	0	Geen significant verschil met referentiesituatie.
Sturingsmogelijkheden	+	Aansturing op stations kan in een concessie gebeuren door lenM.

Marktordering

Specifieke overwegingen vanuit marktorderingsperspectief zijn de volgende:

- Doordat een joint venture in eigendom van NS en ProRail alle stationsactiviteiten verricht treedt er een lichte verbetering op vanuit marktorderingsperspectief. NS Reizigers blijft weliswaar als grootste vervoerder betrokken bij dienstvoorzieningen voor passagiersstations, maar dit bedrijf wordt onafhankelijk neergezet. De joint venture constructie zorgt ervoor dat er meer formele waarborgen bestaan die de onafhankelijkheid bevorderen. Daar staat tegenover dat er mogelijk nog steeds informele beïnvloedingsmogelijkheden zijn omdat de joint venture nog steeds tot

dezelfde groep behoort als de grootste vervoerder.⁴⁹ Dit zal er overigens mede van afhangen hoe de joint venture (formeel en in de dagelijkse praktijk) exact wordt vormgegeven. Per saldo scoren wij een lichte verbetering op dit punt in vergelijking met de referentiesituatie;

- Wat betreft het gelijke speelveld zien wij geen veranderingen in deze variant omdat NS Groep eigenaar blijft van alle stations;
- Wel zou sprake kunnen zijn van een verbetering in de uitvoeringspraktijk, omdat één organisatie verantwoordelijk wordt voor de levering van DVPs (in plaats van twee nauw samenwerkende organisaties in de referentiesituatie). Daar staat tegenover dat de complexiteit iets toeneemt doordat er een nieuwe partij bijkomt (die op dit moment niet bestaat) op de spoormarkt. Per saldo scoren wij neutraal op complexiteit.

Tabel 6.11 Beoordeling van Model 4 op Marktordening

criterium	Score	Toelichting
Non-discriminatoire toegang tot BDVs	+	Onafhankelijkheid stationsbedrijf wordt versterkt door dit formeel op afstand te plaatsen. Maar theoretische risico's op mededingingsproblemen zijn nog steeds aanwezig door bestaande prikkels en informele beïnvloedingsmogelijkheden.
Gelijk speelveld	0	Geen verandering doordat economisch eigendom bij de bestaande partijen blijft.
Profilering en branding	0	Geen verschil met referentiesituatie.
Toezietslasten mededinging	+	Minder noodzaak voor toezicht op de mededinging door de onafhankelijke positie van het stationsbedrijf.
Toezietslasten transferfunctie	0	Geen verschil met referentiesituatie.
Complexiteit	+	Het aantal partijen dat zich met stations bezighoudt neemt af.

Financiële effecten

Transactie

Omdat de aandeelhouders dezelfde blijven als de huidige eigenaren, is de transactie kostenneutraal.

Directe transactiekosten

De directe transactiekosten vallen naar verwachting in de categorie "enkele miljoenen". Ondanks dat de huidige eigenaren aandeelhouder worden van de nieuwe organisatie, zullen er kosten gemaakt moeten worden voor het oprichten van de joint venture.

Indirecte transactiekosten

Het uitgangspunt voor dit model is dat beide organisaties aandeelhouder blijven zodat er per saldo geen of slechts een klein effect is op het totaal van de balans en winst- en verliesrekening van NSG en ProRail. Wel merken wij op dat de joint venture extra complexiteit oplevert in de balans, winst- en verliesrekening en governance ten opzichte van de referentiesituatie.

⁴⁹ In de Nederlandse energiesector is veel ervaring opgedaan met de analyse van de onafhankelijkheid van bedrijven die deel uitmaken van een bepaalde groep. In het onderzoeksrapport "Publiek en onafhankelijk netbeheer" uit 4 juni 2007 analyseert de toenmalige Nederlandse Mededingingsautoriteit vijf elementen die van belang zijn bij een onafhankelijke positie: bestuurlijke onafhankelijkheid, financiële onafhankelijkheid, operationele onafhankelijkheid, beschikken over voldoende financiële middelen en in staat zijn om te voldoen aan wettelijke taken op het gebied van kwaliteit en capaciteit. De NMa-analyse laat onder andere zien dat er een belangrijk verschil kan zijn tussen de formele onafhankelijkheidswaarborgen en informele beïnvloedingsmogelijkheden.

Transitiekosten

Ook de transitiekosten zullen beperkt zijn. Uitgangspunt is dat de expertise van de beide organisaties ingezet blijft worden voor de taken op de stations die naar het nieuwe stationsbedrijf gaan.

Synergie- en schaafeffecten

Er zijn synergie- en schaalvoordelen aanwezig in deze variant. Het eigendom en de taken komen bij een partij te liggen. In de referentiesituatie gaan NS en ProRail al nauw samenwerken. Hoewel beleid waar mogelijk op elkaar afgestemd wordt in de referentiesituatie, blijven NS en ProRail twee organisaties waar naar alle waarschijnlijkheid niet alle voordelen behaald kunnen worden (strategisch en operationeel) dan wanneer de taken formeel bij een organisatie zijn ondergebracht. Doordat NS en ProRail samengaan in een stationsbedrijf wordt aan efficiency gewonnen maar de effecten zijn naar verwachting klein.

Efficiency effecten

Geen significant andere operationele werkwijze.

Tabel 6.12 Beoordeling van Model 4 op Financiële effecten⁵⁰

criterium	Score	Toelichting
Directe transactiekosten	0	Beperkte transactiekosten om nieuwe situatie vast te leggen.
Indirecte kosten transactie	0	Geen invloed op de balans en kasstroom van NS Groep, ProRail of andere partijen
Transitiekosten	0	Model is gelijk aan de referentiesituatie, dus geen effect te verwachten.
Synergie/schaal effecten	0	Beperkte synergievoordelen te verwachten van daadwerkelijk een organisatie zijn.
Efficiëntie	0	Geen significant andere operationele werkwijze.

Toekomstbestendigheid

In dit model blijft NS Groep indirect een rol spelen op stations. Doordat de Joint Venture op afstand staat is het potentiële risico op bevoordeling van NS Reizigers op stations wel verder verminderd, maar niet geheel verdwenen. Dit kan ook in de toekomst aanleiding blijven geven tot discussie over de rol van NS. Voordeel van dit model is dat er een stationsbedrijf ontstaat dat integraal kan werken en alle vervoerders op dezelfde wijze kan behandelen. Het model hoeft operationeel gezien niet te wijzigen indien er in de toekomst een andere eigendomssituatie op stations gewenst is. De toekomstbestendigheid wordt derhalve als gematigd positief ingeschat.

Conclusie en varianten

De effecten van de stations joint venture van NS en ProRail zijn beperkt ten opzichte van de referentiesituatie. De scores op LTSA-doelen en financiële effecten zijn neutraal, maar wij tekenen hierbij aan dat er verschillende invullingen mogelijk zijn van deze variant met mogelijke grotere consequenties. Op marktordeningsgebied zien wij voordelen door een meer onafhankelijke positionering van het stationsbedrijf, maar dit bedrijf is niet geheel onafhankelijk omdat het nog wel tot dezelfde groep behoort als de grootste spoorvervoerder (NS Reizigers).

Een nadere toelichting op een tweetal varianten op dit model is te vinden in de bijlage bij dit rapport. In variant 4a op dit model is er ook sprake van een stationsbedrijf, maar dat staat volledig los van NS en ProRail en valt, vanwege het maar gedeeltelijk commerciële karakter, direct onder

⁵⁰ Zoals toegelicht in paragraaf 4.3.3 wijkt de scoring van de financiële effecten af van de scoring van de overige effecten. In tegenstelling tot de overige beoordelingscriteria corresponderen de financiële scores met ordegrootten van financiële effecten.

het Ministerie van IenM. Deze variant maakt sturing op bereiken van LTSA doelen nog gemakkelijker dan in Model 4 en heeft diverse marktordeningsvoordelen. De financiële effecten zijn daarentegen omvangrijk negatief voor de NS Groep, mede door de hogere financieringslasten. De positieve kasstroom uit stationexploitatie komt in dit geval terecht bij het nieuwe bedrijf onder het ministerie van IenM. Dit bedrijf zal ook het beheer uitvoeren in opdracht van ProRail en daarmee deze financieringstroom vanuit het ministerie ontvangen. Er ontstaat een hybride organisatie met publieke taken en commerciële activiteiten.

De directe kosten van de transactie en de transitiekosten kunnen in deze variant worden beperkt door NS Stations om te vormen tot stationsbedrijf en vervolgens af te splitsen van NS Groep. Het indirecte financiële effect op NS Groep blijft dan overigens wel aanwezig.

Omdat het stationsbedrijf in deze variant volledig los staat van NS Groep is de variant meer toekomstbestendig dan Model 4.

De variant 4b, waarin een stationsbedrijf rechtstreeks onder NS Groep valt heeft vooral nadelen ten opzichte van Model 4 op het punt van marktordering. Bovendien is deze variant minder toekomstbestendig dan Model 4.

6.5 Model 5: Commercieel stationsbedrijf

Korte samenvatting van het model

Belangrijke aspecten van dit model zijn (zie ook 34):

- Model 5 is het meest vergaande ordeningsmodel. De rol van NS Stations wordt volledig door een private partij overgenomen, met overdracht van eigendom;
- Gezien de publieke belangen die er met stations gemoeid zijn dienen deze in de contracten en regulering geborgd te zijn. Net als in model 3 is het effect op NS Groep groot.

In de beoordeling is relevant dat een private partij actief wordt in een domein dat deels gekenmerkt wordt door publieke belangen. Het risico is dan aanwezig dat deze partij zich met name op de commerciële aspecten van het station zal richten en minder oog zal hebben voor de niet-commerciële aspecten. Tevens is het de vraag hoe in deze variant wordt geborgd dat het onderhoudsniveau en het voorzieningenniveau optimaal is over de hele levenscyclus van een station. Dat kan ook betekenen dat een hogere rendementseis wordt gesteld aan de activiteiten wat tot een hogere efficiency kan leiden, maar ook tot lagere kosten (en daarmee voorzieningenniveau) en afbouwen van onrendabele activiteiten. Met name voor de kleine, minder drukke stations kan het aanbod hierdoor verschromelen. Daar staat tegenover dat een commerciële partij mogelijk een grotere prikkel zal hebben om te innoveren, ervan uitgaande dat dit tot een hoger rendement kan leiden.

LTSA doelen

Bovenstaande algemene opmerkingen zijn als volgt vertaald naar de mate waarin LTSA doelen kunnen worden bereikt.

Tabel 6.13 Beoordeling van Model 5 op LTSA doelen

Criterion	Score	Toelichting
Deur tot deur reis	0	Wellicht extra innovatie door private partij. Tegelijkertijd risico op afbouw van onrendabele diensten.
Prettig verblijfsklimaat	0	Risico op minder prioriteit vanwege niet commerciële karakter. Verbetering mogelijk indien commerciële exploitatie mogelijk is.

criterium	Score	Toelichting
Reisinformatie	0	Wellicht extra innovatie door private partij. Risico op minder prioriteit vanwege niet commerciële karakter.
Gemaksvoorzieningen	+	Meer innovatie te verwachten van commerciële partij, nog beter dienstverleningsniveau op grotere stations.
Sociale veiligheid	0	Kan positief beïnvloed worden door meer commerciële voorzieningen. Kosten besparingen op beheer kunnen negatief werken. Geen direct commercieel belang om hierin extra te investeren.
Sturingsmogelijkheden	-	Extra inspanning vereist van overheden om publieke belangen te borgen.

Marktordening

Specifieke overwegingen vanuit marktordeningsperspectief zijn de volgende:

- Doordat een commerciële partij de huidige rol van NS Stations overneemt op alle stations wordt een onafhankelijke partij verantwoordelijk voor de verlening van toegang tot DVPs. Dit leidt tot een verwachte verbetering vanuit marktordeningsperspectief en lagere toezichtslasten. Eenzelfde verandering treedt op in het gelijke speelveld, omdat de voordelen uit stationsactiviteiten geen potentiële invloed meer kunnen hebben op vervoersactiviteiten. Daarnaast zou sprake kunnen zijn van een verbetering in de uitvoeringspraktijk, omdat één organisatie verantwoordelijk wordt voor de levering van DVPs (in plaats van twee nauw samenwerkende organisaties in de referentiesituatie). Dit kan ook een positief effect hebben op de mogelijkheden voor partijen om met elkaar samen te werken;
- Wat betreft profilerings- en brandingsmogelijkheden wordt ook hier een onafhankelijke partij verantwoordelijk voor het mogelijk maken daarvan. Aandachtspunt hierbij is wel dat sprake kan zijn van “concurrentie” tussen profileringsactiviteiten van vervoerders en reclame van commerciële partijen;
- Door de grotere aandacht voor commercie zullen naar verwachting de toezichtslasten transferfunctie toenemen;
- Wij verwachten ook dat de complexiteit in dit model toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie. Dit komt doordat er een nieuwe (private) partij bijkomt op de Nederlandse spoormarkt. Publieke belangen zullen in dit model geborgd moeten worden door middel van contracten, waarbij het de vraag is of dit altijd goed mogelijk is als publieke belangen veranderen. In de referentiesituatie gebeurt dit meer automatisch in de publiek-“private” samenwerking van NS en ProRail en via het aandeelhouderschap van de rijksoverheid.

Tabel 6.14 Beoordeling van Model 5 op Marktordening

criterium	Score	Toelichting
Non-discriminatoire toegang tot BDVs	++	Onafhankelijke partij hiervoor verantwoordelijk.
Gelijk speelveld	++	Geen combinatie vervoers- en stationsactiviteiten.
Profilering en branding	0	Onafhankelijke partij hiervoor verantwoordelijk, maar concurrentie met commerciële uitingen.
Toezichtslasten mededinging	+	Toezichtslasten nemen af door scheiding toegang DVPs van vervoer.
Toezichtslasten transferfunctie	-	Minder aandacht voor transferfunctie door commerciële partijen.
Complexiteit	-	Nieuwe partij die niet bestaat in referentiesituatie, noodzaak om publieke belangen expliciet te maken.

Financiële effecten

Transactie

Model 5 betreft alle 410 stations, waarop een private commerciële partij volledig de rol van NS Stations overneemt. Hier zijn dan ook alle grotere stations bij (tabel 2.3) die de grootste commerciële waarde vertegenwoordigen. De verdienpotentie van deze groep stations is fors hoger dan die van de groep met alleen de regionale stations. Doordat alle stations betrokken zijn in dit scenario valt de transactie hierdoor in de categorie “een miljard of hoger”.

Directe transactiekosten

De directe transactiekosten vallen in de categorie “enkele honderden miljoenen”. De transactie vindt plaats tussen de commerciële partij en NS Groep.

Indirecte transactiekosten

De commerciële waarde van alle stations is relatief hoog. Doordat de samenloopstations en de grote stations op het hoofdrailnet betrokken worden in dit model is de totale commerciële waarde die naar een andere organisatie toegaat relatief groot. Er ontstaat een significant groot verschil tussen de boekwaarde en de transactiewaarde. De effecten op de balans van NSG zijn omvangrijk. Dit geldt eveneens voor de winst- en verliesrekening van de NSG. NSG ontvangt een eenmalige opbrengst voor de te verkopen stations. NS Groep houdt geen stations in bezit, maar enkel overig vastgoed dat niet direct op het station gelegen is. De effecten op de winst en verliesrekening hangen af van wat er met de eenmalige baten uit verkoop gebeurt. Als deze uitgekeerd zouden worden aan de staat zijn de effecten aanzienlijk groter dan wanneer deze baten binnen de NS Groep blijven.

In de onderstaande analyse veronderstellen we dat de eenmalige baten bij NSG op de balans blijven. Ook in deze situatie ontstaat er een significante verandering van het risicoprofiel van NS Groep wat tot hogere financieringslasten leidt, omdat stationsactiviteiten een lager risicoprofiel hebben dan vervoersactiviteiten. Daar komt bij dat NSG naar verwachting een lager rendement zal behalen met de verkoopopbrengst dan de 8% die nu gemiddeld wordt behaald. De contante waarde van het wegvallen van de netto kasstromen uit stations en van de hogere financieringskosten valt in de categorie “honderden miljoenen”.

De kasstroom komt in dit model terecht bij de commerciële partij die de stations overneemt. De partij zal zelf de afweging maken of het te behalen rendement de transactie rechtvaardigt. Voor andere partijen zijn er geen grote financiële effecten te verwachten, mits de prijzen voor de dienstverlening op de stations aan reizigers en vervoerders niet significant stijgen onder invloed van de winstmaximalisatie door de private partij. De mogelijkheid hiervoor zal mede afhangen van de wijze van regulering en toezicht.

Transitiekosten

De transitiekosten zijn eveneens significant. Er komt een nieuwe commerciële partij die eigenaar wordt van de gemengde infrastructuur en tevens (in opdracht van ProRail) de commerciële exploitatie en het dagelijks beheer van de RVVI op zich neemt. De commerciële partijen die het beheer en exploitatie gaan uitvoeren, zijn nog niet volledig thuis in de exploitatie van stations en zullen enige jaren nodig hebben voor ze in staat zijn dit te optimaliseren, zowel aan de kostenkant als aan de opbrengstkant. Hierdoor ontstaat een ingroeiperiode. De transitiekosten ramen wij in de categorie “tientallen miljoenen”.

Synergie- en schaal-effecten

Er zijn synergie- en schaalvoordelen aanwezig in deze variant. Het eigendom en de taken komen bij een partij te liggen. De marktpartij zal echter andere synergie- en schaalvoordelen kunnen behalen dan NS Stations. De retail portefeuille kan bijvoorbeeld onderdeel worden van de portefeuille van de commerciële partij. We verwachten hierbij dat een commerciële partij uiteindelijk

(na afloop van de transitieperiode) in staat is om meer rendement te behalen met de commerciële voorzieningen dan in de referentiesituatie. De belangrijkste overweging hierbij is dat een commerciële partij zal blijven zoeken naar winstmaximalisatie en daarbij niet wordt geremd door overwegingen van publiek belang, tenzij deze als zodanig door de overheid worden opgelegd (hetgeen een weerslag zal hebben op de te betalen prijs).

Een belangrijk punt is dat de samenwerking met ProRail opnieuw vormgegeven zal moeten worden, wat tot een verlies aan synergie- en schaafeffecten leidt. De voordelen van het onderbrengen van activiteiten bij een partij zijn hierdoor minder groot dan in de referentiesituatie. Per saldo valt het effect in de categorie “enkele tientallen miljoenen”.

Efficiency effecten

Het is de vraag of de commerciële partij de niet commerciële taken op stations efficiënter kan uitvoeren dan de NS, die dit al jaren in haar takenpakket heeft. De commerciële partij krijgt er taken en verantwoordelijkheden bij die naar verwachting niet tot haar core business behoren (bijvoorbeeld het dagelijks beheer van stations). Vanuit de commerciële voorzieningen zijn wel efficiëntievoordelen te verwachten. Deze efficiëntievoordelen zijn gebaseerd op de verwachting dat een commerciële partij een grotere prikkel heeft om te sturen op een maximaal rendement dan in de referentiesituatie het geval is. Het totale effect is neutraal.

Tabel 6.15 Beoordeling van Model 5 op Financiële effecten⁵¹

criterium	Score	Toelichting
Directe transactiekosten	--	Omvangrijke vastgoedtransactie tussen NS en private partij.
Indirecte kosten transactie	--	Grote effecten voor balans en kasstroom van NS Stations en NS Groep. Ingrijpende verandering van de financiële positie van NSG.
Transitiekosten	-	Een private gaat beheer en exploitatie van stations doen. Het zal enige jaren vergen voordat deze partij het efficiëntie niveau van NS heeft bereikt.
Synergie/schaal effecten	-	Voordelen aan de commerciële kant, maar er zijn ook nadelen doordat de samenwerking met ProRail opnieuw vormgegeven moet worden.
Efficiëntie	-	Commerciële partij moet niet-kern activiteiten uitvoeren.

Toekomstbestendigheid

Dit model kent een volledige scheiding van stationsexploitatie en vervoer en is daarmee onafhankelijk van de marktordening van het personenvervoer per spoor. Nadeel van dit model is dat het een onomkeerbare stap is. Indien er in de toekomst politieke overwegingen om de stations weer in het publieke domein te brengen zwaarder gaan wegen is dit alleen tegen hoge kosten mogelijk. Dit model wordt om deze reden als beperkt toekomstbestendig gezien.

Conclusie en varianten

Het commerciële stationsbedrijf is de meest vergaande verandering in de positie van relevante partijen op stations. Op het gebied van de LTSA-doelen zijn er zowel mogelijke voor- als nadelen, zoals de mogelijkheid van meer innovatie op commercieel gebied (voordeel) en minder sturingsmogelijkheden om publieke belangen te realiseren (nadeel). Op marktordeningsgebied zijn er voordelen op het gebied van de mededinging en het gelijke speelveld, terwijl de financiële gevolgen voor het Rijk en NS Groep en de transitiekosten omvangrijk zijn.

⁵¹ Zoals toegelicht in paragraaf 4.3.3 wijkt de scoring van de financiële effecten af van de scoring van de overige effecten. In tegenstelling tot de overige beoordelingscriteria corresponderen de financiële scores met ordegrootten van financiële effecten.

Een nadere toelichting op een tweetal varianten op dit model is te vinden in de bijlage bij dit rapport. In variant 5a blijft NSG eigenaar van de gemengde infrastructuur. Dit heeft als voordeel ten opzichte van Model 5 dat de financiële effecten veel kleiner zijn. Potentieel nadeel van deze variant is dat de LTSA doelen waarschijnlijk minder goed te realiseren zijn vanwege de commerciële gerichtheid van de beheerder/exploitant van stations.

6.6 Voor- en nadelen van de vijf modellen

Op basis van de individuele beoordelingen van de vijf modellen op de diverse aspecten kunnen de voor- en nadelen van de modellen in kaart worden gebracht. Navolgende tabel geeft een samenvattend overzicht.

Tabel 6.16 Samenvattend overzicht voor- en nadelen modellen ten opzichte van de referentiesituatie (huidige situatie inclusief implementatie LTSA en Herschikkingsrichtlijn)

	Voordelen	Nadelen
Model 1: Regionale vervoersconcessiemodel	Integrale aanpak van vervoer en stations mogelijk, waardoor dienstverlening aan reiziger optimaal kan zijn	Minder flexibel/toekomstbestendig model: Afstemming nodig van stations- en vervoersconcessies.
	Positief op toegang DVPs en branding	Minder kans op commerciële diensten, minder mogelijkheden voor portfolio management.
	Beperkte financiële gevolgen voor NS Groep	Complexiteit van ordening groter, door groter aantal partijen.
		Moeilijker om levenscyclus station goed te managen door verschil concessieduren.
Model 2: Commerciële regionale stationsconcessies	Meer kans op commerciële activiteiten op stations	Kleinere kans op ontwikkeling niet commerciële reisgerelateerde diensten op stations.
	Onafhankelijke partij beheert en exploiteert stations	Hogere toezichtslasten.
	Verbetering gelijke speelveld	Complexiteit groter, door groter aantal partijen.
		Substantiële financiële gevolgen NSG.
		Schaal- en synergienadelen.
Model 3: ProRail model	Onafhankelijke partij beheert en exploiteert stations	Mogelijk minder ontwikkeling van deur-tot deur faciliteiten.
	Publieke belangen gemakkelijk te borgen	Omvangrijke financiële gevolgen NSG.
	Verbetering gelijke speelveld	Transitiekosten te verwachten, mogelijk verlies aan efficiency.
	Meer mogelijkheden voor relevante partijen om met elkaar samen te werken	ProRail wordt hybride organisatie, door combinatie commercie en publieke taken. Mogelijk lager rendement commercie en negatieve impact voor Rijk.
Model 4: Stations joint venture	Non-discriminatoire toegang DVPs beter geborgd	Geen impact op gelijke speelveld.

	Voordelen	Nadelen
	Toezichtslasten lager	Minder toekomstbestendig indien de marktordering van vervoer verandert.
	Nauwelijks financiële gevolgen	
Model 5: Commerciële model	Meer kans op commerciële activiteiten op stations	Kleinere kans op ontwikkeling niet commerciële reisgerelateerde diensten op stations
	Onafhankelijke partij beheert en exploiteert stations	Borging publiek belang moeilijker.
	Verbetering gelijk speelveld	Hogere toezichtslasten transfer.
	Meer mogelijkheden voor relevante partijen om met elkaar samen te werken	Omvangrijke financiële gevolgen voor NSG.
		Transitiekosten.
		Synergienadelen.

In de weging van de voor- en nadelen spelen naast overwegingen van maatschappelijke voordelen en kosten ook elementen als marktordering en publiek belangen en borging van beleidsdoelen een rol. Elk van de modellen heeft hierop een ander profiel.

Zonder de voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen is het helder dat Model 4 de minste effecten zal hebben. In model 1 en 2 verandert er veel in eigendom, beheer en exploitatie, met enkele (financiële) nadelen tot gevolg. De modellen nopen bovendien in de toekomst tot aanpassingen in stationsconcessies, indien er veranderingen in vervoersconcessies optreden. De modellen 3 en 5 gaan uit van een onafhankelijke partij op stations wat tot voordelen leidt vanuit marktorderingsperspectief (non-discriminatoire toegang; gelijk speelveld). Tegelijkertijd hebben deze modellen de grootste financiële consequenties voor NS Groep vanwege het waardeverlies en het lagere dividendpotentieel van NS Groep, wat financiële gevolgen heeft voor het Rijk.

Bijlage: Beoordeling van varianten op besproken modellen

Inleiding

Deze bijlage geeft een meer uitgebreide toelichting op onze beoordeling van de varianten van de onderzochte modellen. Hierbij richten wij ons op het samenvatten van de belangrijkste veranderingen ten opzichte van de scores die in het hoofdrapport staan vermeld voor de verschillende modellen. Achtereenvolgens worden verschillende varianten van de modellen 1-5 besproken.

Beoordeling van varianten op model 1

Er zijn twee varianten op het ordeningsmodel voor alleen regionale stations onderzocht. In de eerste variant (1a) wordt ProRail eigenaar van de gemengde infrastructuur op de stations en niet de decentrale overheden. Er is in deze situatie dus nog maar een eigenaar op stations. ProRail besteedt het beheer en de exploitatie van de stations uit aan private partijen op basis van inhuur.

Ten opzichte van de bovengeschetste situatie heeft deze variant enkele voor- en nadelen, zoals vermeld in onderstaande tabel. Deze variant scoort op diverse onderzochte aspecten beter dan model 1. Belangrijk voordeel van deze variant is daarnaast dat deze beter scoort op toekomstvastheid, zij het dat ook in deze variant als gevolg van bijvoorbeeld het Vierde Spoorpakket een wijziging noodzakelijk kan zijn in het aantal stations dat door ProRail beheerd dient te worden. De mogelijke nadelen op het gebied van de LTSA-doelen (zie tabel) kunnen mogelijk worden ondervangen in de aansturing van ProRail door de rijksoverheid c.q. overleg met decentrale overheden.

Tabel B.1.1 Relatieve voor- en nadelen van variant 1a ten opzichte van model 1

Criteria	Afwijking	Toelichting
LTSA doelen		
Deur tot deur reis		
Prettig verblijfsklimaat		
Reisinformatie	Ongunstiger	Minder directe invloed vervoerder.
Gemaksvoorzieningen	Ongunstiger	Minder directe invloed vervoerder.
Sociale veiligheid	Ongunstiger	Minder kans op bemenste voorzieningen.
Sturing	Gemengd	Meer directe invloed rijk, minder directe invloed decentrale overheden.
Marktordering		
Non discriminatoire toegang DPVs	Gunstiger	Volstrekt neutrale beheerder stations ook daar waar regionale samenloop is.
Gelijk speelveld		
Mogelijkheden branding	Gunstiger	Volstrekt neutrale beheerder stations ook daar waar regionale samenloop is.
Toezichtslasten mededinging	Gunstiger	Volstrekt neutrale beheerder stations ook daar waar regionale samenloop is.
Toezichtslasten transfer		

Criteria	Afwijking	Toelichting
Complexiteit	Gunstiger	Ten opzichte van model 1 zijn er minder partijen betrokken.
Financiële effecten		
Directe kosten transactie		
Indirecte kosten transactie	Gunstiger	Impact op NS blijft gelijk. Geen negatieve impact decentrale overheden.
Transitiekosten		
Synergie/schaal effecten	Gunstiger	Omdat alle regionale stations naar ProRail gaan, kan ProRail beperkt profiteren van schaal- en synergie-effecten (dit in tegenstelling tot de situatie waarin de stations naar meerdere partijen gaan).
Efficiency		Beheer en exploitatie commerciële voorzieningen geen kerntaak van ProRail, maar dat is in Model 1 hetzelfde.
Toekomstbestendigheid	Gunstiger	Geen wijziging van eigendom nodig bij verandering marktordening vervoer.

In variant 1b gelden dezelfde eigendomsverhoudingen als hierboven geschetst voor model 1; het eigendom van de gemeente infrastructuur gaat dus over naar decentrale overheden. Het verschil met model 1 is dat in variant 1b de stationsconcessie op de regionale stations niet wordt gebundeld met de vervoersconcessie, maar apart in de markt wordt gezet. De looptijd kan hierdoor langer zijn dan die van de regionale vervoersconcessies en er kunnen meer gespecialiseerde bedrijven worden ingeschakeld voor beheer en commerciële exploitatie. Dit kan ten koste gaan van het bereiken van publieke doelen.

Deze variant scoort vergelijkbaar op financiële effecten als model 1. Qua marktordening is deze variant iets beter, omdat de station beherende partij onafhankelijk is van de vervoerders, wat op de stations met samenloop van regionale vervoerders meer helderheid geeft. Ten opzichte van model 1 kan de complexiteit mogelijk iets afnemen, omdat de stations naar een beperkter aantal partijen gaan. Verder is van belang dat de stationsbeheerder geen vervoerstaak heeft en zich daarom mogelijk meer op de commerciële aspecten van stations richten. Dit kan ertoe leiden dat er meer toezicht nodig is op commerciële partijen ter voorkoming van excessieve tarieven en om de transferfunctie te borgen. Wat betreft toekomstbestendigheid scoort deze variant iets beter van model 1c, omdat beheer en exploitatie niet wordt ondergebracht in een vervoersconcessie. Maar bij een verandering in het aantal stations waar NS Reizigers halteert zouden in deze variant stations "overgedragen" moeten worden naar andere partijen.

Naar verwachting pakt de grotere focus op commercie minder goed uit voor LTSA doelen als deur-tot-deur reis, reisinformatie en prettig verblijfsklimaat, maar wellicht beter voor gemaksvoorzieningen. Deze variant kent daarmee meer nadelen dan voordelen ten opzichte van model 1.

Tabel B.1.2 Relatieve voor- en nadelen van variant 1b ten opzichte van model 1

Criteria	Afwijking	Toelichting
LTSA doelen		
Deur tot deur reis	Ongunstiger	Geen prioriteit voor exploitant.
Prettig verblijfsklimaat	Ongunstiger	Geen prioriteit voor exploitant.
Reisinformatie	Ongunstiger	Geen prioriteit voor exploitant.
Gemaksvoorzieningen	Gunstiger	Meer kans op ontwikkeling commerciële diensten op stations.
Sociale veiligheid	Ongunstiger	Kostenbesparing kan negatief uitwerken

Criteria	Afwijking	Toelichting
		voor kwaliteit beheer.
Sturing		
Marktordening		
Non discriminatoire toegang DPVs	Gunstiger	Geen band tussen vervoerder en stationexploitant.
Gelijk speelveld		
Mogelijkheden branding	Gunstiger	Geen band tussen vervoerder en stationexploitant.
Toezichtslasten mededinging	Ongunstiger	Toezicht blijft nodig ter voorkoming van excessieve tarieven.
Toezichtslasten transfer	Ongunstiger	Afhankelijk van partij die zorgt voor beheer en exploitatie zal meer toezicht op transferfunctie nodig zijn.
Complexiteit	Gunstiger	Naar verwachting zijn er minder partijen betrokken hierbij.
Financiële effecten		
Directe kosten transactie		
Indirecte kosten transactie		
Transitiekosten		
Synergie/schaal effecten		
Efficiency	Gunstiger	Een commerciële partij kan gebruikmaken van specifieke kennis en expertise waarmee een betere uitvoering wordt bereikt.
Toekomstbestendigheid	Gunstiger	Beheer en exploitatie wordt niet wordt ondergebracht in een vervoersconcessie.

Beoordeling van varianten op model 2

Ook op model 2 zijn varianten mogelijk. Wij nemen enerzijds een variant mee (2a) waarin ProRail eigenaar wordt van de gemengde infrastructuur en zelf het beheer en exploitatie verzorgt (eventueel op basis van inhuur van experts), anderzijds een variant (2b) waarin de stationsconcessies worden gebundeld met de vervoersconcessie.

De relatieve voor- en nadelen van deze variant ten opzichte van model 2 zijn vergelijkbaar als hiervoor geschetst voor varianten op model 1. In variant 2a geldt wederom dat de aansturing door de rijksoverheid op deze stations eenvoudiger wordt. Ten opzichte van de scores voor model 2 zijn op de LTSA doelen deur-tot-deur reis, prettig verblijfsklimaat en reisinformatie licht beter, die op gemaksvoorzieningen negatiever. Qua marktordening en financiële effecten is de beoordeling vrijwel gelijk. Per saldo scoort deze variant dus iets beter dan model 2.

Tabel B.1.3 Relatieve voor- en nadelen van variant 2a ten opzichte van model 2

Criteria	Afwijking	Toelichting
LTSA doelen		
Deur tot deur reis	Gunstiger	Potentieel meer aandacht hiervoor.
Prettig verblijfsklimaat	Gunstiger	Potentieel meer aandacht hiervoor.
Reisinformatie	Gunstiger	Potentieel meer aandacht hiervoor.
Gemaksvoorzieningen	Ongunstiger	Kleinere kans op ontwikkeling hiervan.

Criteria	Afwijking	Toelichting
Sociale veiligheid	Gemengd	Beheer potentieel hoger niveau, minder kans op bemenste voorzieningen.
Sturing	Gunstiger	Meer directe sturing door rijksoverheid mogelijk, minder door decentrale overheden. Belangen beter afdwingbaar.
Marktordening		
Non discriminatoire toegang DPVs		
Gelijk speelveld		
Mogelijkheden branding		
Toezihtslasten mededinging		
Toezihtslasten transfer	Gunstiger	ProRail meer aandacht voor transferfunctie dan commerciële partij.
Complexiteit	Gunstiger	Minder partijen betrokken.
Financiële effecten		
Directe kosten transactie		
Indirecte kosten transactie		
Transitiekosten		
Synergie/schaal effecten	Gunstiger	Scope voordelen door concentratie bij één partij.
Efficiency	Ongunstiger	Geen winstoogmerk exploitant, geen concessies.
Toekomstbestendigheid		

Variante 2b scoort met name potentieel beter op de LTSA doelen, door de rol die vervoerders krijgen in het beheer en exploitatie van stations. De financiële effecten van deze variant zijn gelijk aan die van die van model 2b. Tegenover scopevoordelen vanwege de combinatie met het vervoer staan schaalnadelen door versnippering. Ook deze variant scoort minder op toekomstvastheid.

Tabel B.1.4 Relatieve voor- en nadelen van variant 2b ten opzichte van model 2

Criteria	Afwijking	Toelichting
LTSA doelen		
Deur tot deur reis	Gunstiger	Meer prioriteit voor vervoerder.
Prettig verblijfsklimaat	Gunstiger	Meer prioriteit voor vervoerder.
Reisinformatie	Gunstiger	Meer prioriteit voor vervoerder.
Gemaksvoorzieningen	Ongunstiger	Minder kans op ontwikkeling commerciële diensten op stations.
Sociale veiligheid	Gunstiger	Meer prioriteit voor vervoerder.
Sturing		
Marktordening		
Non discriminatoire toegang DPVs	Gunstiger	Door de combinatie van vervoers- en stationsdiensten is non-discriminatoire toegang tot BDVs geborgd. Er is sprake van integrale verantwoordelijkheid hiervoor op stations met maar één vervoerder, maar niet op stations met meerdere vervoerders.
Gelijk speelveld		

Criteria	Afwijking	Toelichting
Mogelijkheden branding	Gunstiger	Door de combinatie van vervoers- en stationsdiensten is een goede profilering en branding geborgd. Er is sprake van integrale verantwoordelijkheid hiervoor op stations met maar één vervoerder, maar niet op stations met meerdere vervoerders.
Toezichtslasten mededinging	Gunstiger	Doordat stationsactiviteiten door dezelfde partij worden verricht als de vervoersactiviteiten kunnen de toezichtslasten op die stations sterk afnemen. Daar staat tegenover dat de toezichtslasten niet kunnen afnemen op stations met meerdere vervoerders.
Toezichtslasten transfer	Gunstiger	Vervoerder meer aandacht voor transferfunctie dan commerciële partij.
Complexiteit	Ongunstiger	Meer partijen betrokken (meer vervoerders dan commerciële partijen in model).
Financiële effecten		
Directe kosten transactie		
Indirecte kosten transactie		
Transitiekosten		
Synergie/schaal effecten		
Efficiency	Ongunstiger	Vervoerder is niet noodzakelijkerwijs specialist in beheer/exploitatie.
Toekomstbestendigheid		

Beoordeling van variant op model 3

Als variant (3a) op model 3 is de situatie bekeken dat ProRail de beheer en exploitatietaken op de stations in eigen beheer uitvoert. Dit betekent dat er minder kan worden geprofiteerd van de expertise van specialistische partijen voor beheer en exploitatie. Anderzijds wordt de sturing op publieke belangen eenvoudiger, met potentiële voordelen voor bereiken van LTSA doelen.

Tabel B.1.5 Relatieve voor- en nadelen van variant 3a ten opzichte van model 3

Criteria	Afwijking	Toelichting
LTSA doelen		
Deur tot deur reis	Gunstiger	Minder risico op afbouw niet rendabele voorzieningen.
Prettig verblijfsklimaat		
Reisinformatie		
Gemaksvoorzieningen	Ongunstiger	Geen winstoogmerk exploitant.
Sociale veiligheid	Ongunstiger	Minder kans op bemenste (gemaks)voorzieningen.
Sturing	Gunstiger	Geen lange termijn concessies met private partijen.
Marktordening		

Criteria	Afwijking	Toelichting
Non discriminatoire toegang DPVs	Gunstiger	Volledig onafhankelijke partij.
Gelijk speelveld		
Mogelijkheden branding	Gunstiger	Volledig onafhankelijke partij.
Toezichtslasten mededinging	Gunstiger	Volledig onafhankelijke partij.
Toezichtslasten transfer	Gunstiger	Geen commerciële partij.
Complexiteit	Gunstiger	Minder partijen betrokken.
Financiële effecten		
Directe kosten transactie		
Indirecte kosten transactie		
Transitiekosten		
Synergie/schaal effecten		
Efficiency	Ongunstiger	Geen winstoogmerk exploitant, geen ervaring met commercie.
Toekomstbestendigheid		

Beoordeling van varianten op model 4

Ten opzichte van model 4 kan er gevarieerd worden in het eigendom van het stationsbedrijf. In variant 4a is het eigendom van het stationsbedrijf (zowel het deel van ProRail als het deel van NS) bij het Ministerie van IenM ondergebracht. In variant 4b valt het stationsbedrijf geheel onder NS Groep (met overdracht van eigendom van RVVI door ProRail).

In variant 4a wordt het eigendom ondergebracht in een apart bedrijf met de staat als eigenaar. Dit zal met name (omvangrijke) financiële effecten met zich meebrengen voor zowel NS Groep en Railinfratrust en de ministeries van IenM en Financiën. Door de andere inbedding van het bedrijf kan er (op termijn) tevens een verandering in operationele werkwijze optreden, die mogelijk minder commercieel is op het punt van stationexploitatie. Dit kan gevolgen hebben voor de efficiency. In termen van marktordening biedt deze variant voordelen.

Tabel B.1.6 Relatieve voor- en nadelen van variant 4a ten opzichte van model 4

Criteria	Afwijking	Toelichting
LTSA doelen		
Deur tot deur reis		
Prettig verblijfsklimaat		
Reisinformatie		
Gemaksvoorzieningen		
Sociale veiligheid		
Sturing	Gunstiger	Aansturing van een bedrijf.
Marktordening		
Non discriminatoire toegang DPVs	Gunstiger	Stationsactiviteiten worden geheel onafhankelijk gepositioneerd bij de overheid.
Gelijk speelveld	Gunstiger	Stationsactiviteiten worden geheel onafhankelijk gepositioneerd bij de overheid, los van vervoersactiviteiten.
Mogelijkheden branding	Gunstiger	Stationsactiviteiten worden geheel onafhankelijk gepositioneerd bij de overheid.

Criteria	Afwijking	Toelichting
Toezihtslasten mededinging		Stationsactiviteiten worden geheel onafhankelijk gepositioneerd bij de overheid.
Toezihtslasten transfer		
Complexiteit	Ongunstiger	Nieuw stationsbedrijf dat los staat van huidige partijen op de spoormarkt.
Financiële effecten		
Directe kosten transactie	Ongunstiger	Omvangrijke vastgoedtransactie.
Indirecte kosten transactie	Veel ongunstiger	Ingrijpende effecten op financiële situatie NS Groep en op begrotingen IenM en Financiën.
Transitiekosten		
Synergie/schaal effecten		
Efficiency	Ongunstiger	Potentieel efficiency verlies doordat exploitatie geen winstoogmerk meer kent.
Toekomstbestendigheid	Gunstiger	Is volledig onafhankelijk van marktordening in vervoer.

Het verschil van variant 4b met model 4 zit met name in de marktordening omdat in variant 4b NS Groep de eigenaar wordt van het nieuwe stationsbedrijf. Om dit mogelijk te maken dient er overdracht van de RVVI plaats te vinden tussen ProRail (RIT) en NS Groep. Doordat het eigendom in de nieuwe situatie volledig bij NS Groep ligt is doorgroei naar een volledig onafhankelijk stationsbedrijf minder goed mogelijk. Daarnaast vereist de sturing vanuit de rijksoverheid op de borging van het publieke belang vereist waarschijnlijk meer inzet. Deze variant lijkt strijdig te zijn met de bedoelingen van het Vierde Spoorpakket.

Tabel B.1.7 Relatieve voor- en nadelen van variant 4b ten opzichte van model 4

Criteria	Afwijking	Toelichting
LTSA doelen		
Deur tot deur reis		
Prettig verblijfsklimaat		
Reisinformatie		
Gemaksvoorzieningen		
Sociale veiligheid		
Sturing	Ongunstiger	Strakkere aansturing vanuit rijk nodig vanwege wegvallen van ProRail.
Marktordening		
Non discriminatoire toegang DPVs	Ongunstiger	Dominante vervoerder blijft rol spelen op alle stations.
Gelijk speelveld	Ongunstiger	Combinatie vervoers- en stationsactiviteiten.
Mogelijkheden branding	Ongunstiger	Dominante vervoerder blijft rol spelen op alle stations.
Toezihtslasten mededinging	Ongunstiger	Dominante vervoerder blijft rol spelen op alle stations.
Toezihtslasten transfer	Ongunstiger	Transferfunctie minder goed geborgd dan wanneer ProRail medeverantwoordelijk is.
Complexiteit	Gunstiger	Minder partijen betrokken bij stations.

Criteria	Afwijking	Toelichting
Financiële effecten		
Directe kosten transactie	Ongunstiger	Kosten van overdracht van eigendom door ProRail zijn aanwezig in deze variant.
Indirecte kosten transactie		
Transitiekosten		
Synergie/schaal effecten		
Efficiency		
Toekomstbestendigheid	Ongunstiger	Model is in toekomst, indien gewenst, moeilijker te wijzigen.

Beoordeling van variant op model 5

Een mogelijke variant (5a) op model 5 is dat NS het eigendom blijft behouden, maar alle commerciële rechten overdraagt aan een private partij. De negatieve financiële effecten voor de NS Groep worden daarmee significant beperkt. Bovendien worden hierdoor de nadelen op gebied van marktordening afgezwakt. Hier staat tegenover dat een commerciële exploitant die niet eigenaar is van de gemengde infrastructuur zich anders kan gedragen in het beheer van niet commerciële voorzieningen en sterker zal inzetten op benutting van de commerciële mogelijkheden. De LTSA doelen komen daarmee deels onder druk te staan. Wat marktordening betreft zijn er weinig veranderingen te verwachten. Op financieel gebied verbeteren transactiekosten doordat geen onroerend goed overgedragen hoeft te worden aan andere partijen.

Tabel B.1.8 Relatieve voor- en nadelen van variant 5a ten opzichte van model 5

Criteria	Afwijking	Toelichting
LTSA doelen		
Deur tot deur reis		
Prettig verblijfsklimaat	Ongunstiger	Risico op laag beheerniveau.
Reisinformatie	Ongunstiger	Risico op laag beheerniveau.
Gemaksvoorzieningen		
Sociale veiligheid		
Sturing		
Marktordening		
Non discriminatoire toegang DPVs		
Gelijk speelveld	Ongunstiger	Voordelen combinatie stations- en vervoersactiviteiten blijven intact.
Mogelijkheden branding		
Toezietslasten mededinging		
Toezietslasten transfer		
Complexiteit	Ongunstiger	Door verdeling van verantwoordelijkheden neemt complexiteit toe.
Financiële effecten		
Directe kosten transactie	Gunstiger	Geen overdracht vastgoed.
Indirecte kosten transactie	Gunstiger	Geen overdracht vastgoed.
Transitiekosten		
Synergie/schaal effecten		
Efficiency		
Toekomstbestendigheid		



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas