

Capaciteitsmanagement

Beslissen over capaciteit van infrastructuur

Het belang van goed doordacht en uitgewerkt capaciteitsmanagement van de schaarse infrastructuur wordt onderschat. Veel problemen bij ontvlechting en verzakelijking zijn hierop terug te voeren. Het recentelijk verschenen boek 'Capaciteitsmanagement. Beslissen over capaciteit van infrastructuur' waarin capaciteitsmanagement in tien infrastructurele sectoren wordt vergeleken, is dan ook zeer actueel. Dit boek verschaft een goed inzicht in de problemen die spelen bij de afstemming van vraag en aanbod in de transport-, telecom- en energiesector. Onder leiding van prof. mr. dr. Ernst ten Heuvelbof van de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft zijn tien sectoren systematisch geanalyseerd en vergeleken, waarbij ook een eerste aanzet is gedaan voor een generiek analysekader voor capaciteitsmanagement.

*Ir. L.R. Lutje Schipholt, partner inno-V adviseurs.
Tijdschrift Privatisering, jaargang 8, nr. 4 (september 2001)*

De argumenten voor deregulering, liberalisering en verzelfstandiging zijn in alle nutssectoren hetzelfde: meer aandacht voor de gebruikers en meer doorzichtigheid. Her wordt helderder wat de overheid wil, krijgt en betaalt. Overheidsbedrijven kennen vaak onnodig hoge kosten, een gebrek aan kwaliteit en te weinig innovatie. Een belangrijk motief voor de invoering van marktwerking is minder overheidsbemoeienis. Dar is onterecht. De overheid heeft het zelfregulerend vermogen van de markt overschat. Het is geen kwestie van overheidsbemoeienis óf tucht van de markt. Eerder is een intelligente combinatie nodig van markt én overheid die:

- vooraf kaders stelt en randvoorwaarden creëert in plaats van zich te bemoeien met de bedrijfsvoering en details;
- achteraf optreedt in de vorm van marktmeester, scheidsrechter of waakhond. Denk aan de rol van de NMa, de OPTA en De Nederlandsche Bank die toezien op en zonodig ingrijpen in geliberaliseerde markten.

Dat geldt zeker als de overheid een belangrijke vinger in de pap houdt, bijvoorbeeld met subsidies, zoals in het openbaar vervoer. Zo signaleert bijvoorbeeld de Minister van Verkeer en Waterstaat Netelenbos dat "bij de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen onvoldoende aandacht lijkt te zijn besteed aan de uitplaatsing van taakorganisaties, de vormgeving van het toezicht, professioneel opdrachtgeverschap en het effectief waarborgen van publieke belangen."(1)

Het spanningsveld tussen overheid en markt manifesteert zich wellicht nergens zo duidelijk als bij het capaciteitsmanagement. In de transport-, telecommunicatie- of energiesectoren treden grote capaciteitsproblemen op die niet (volledig) gecorrigeerd worden door een prijsmechanisme. Dit komt door het natuurlijk monopolie van infrastructuur en het nutskarakter van de diensten. Veranderingsprocessen verlopen hierdoor moeizaam en een betere prijs-kwaliteitverhouding blijft soms uit. Dat maakt dat de politiek en de publieke opinie deze trend steeds kritischer bekijken en tot juist meer (detail)overheidsbemoeienis zijn geneigd.

De onderschatting van deze problematiek is deels te wijten aan het gebrek aan multidisciplinariteit. Het zijn vooral economen die marktwerking hebben uitgewerkt, terwijl het ook gaat om ingrijpende culturele, juridische, organisatorische en technische veranderingen. Daarbij kun je constateren dat er weinig uitwisseling van kennis tussen sectoren heeft plaatsgevonden.

Structurele oplossing van het capaciteitsprobleem vraagt om integratie van economisch en technisch denken. Ten eerst kan het capaciteitsprobleem worden verminderd of zelfs weggenomen door maatregelen die de capaciteit van de infrastructuur vergroten. Zo heeft bijvoorbeeld concurrentie op het spoor bij het reizigersvervoer alleen kans van slagen bij een veel flexibelere toedeling van capaciteit. Deze logistiek en technische maatregelen leiden tot een verdubbeling van de capaciteit. Bovendien kan de statische planningstermijn van meer dan één jaar verdwijnen doordat toedeling meer dynamisch plaatsvindt, zoals ook bij het autoverkeer het geval is. Concurrenten voor NS Reizigers kunnen dan toetreden zonder dat dit ten koste gaat van het huidige aanbod.

Structurele oplossing van het capaciteitsprobleem vraagt ook om uitbouw van het prijsmechanisme. Dit vraagt wel om een overheid die zich niet meer bemoeit met de details, maar aanstuurt via de grote lijnen, zoals minimumvoorzieningen, maximumtarieven en eisen aan de veiligheid. Voor uitwerking en implementatie van deze structurele oplossingen is echter nog een lange weg te gaan. Tot die tijd zal een middenweg moeten worden gevonden tussen overheidsbemoeienis en tucht van de markt.

Capaciteitsmanagement. Beslissen over capaciteit van infrastructuren biedt veel aanknopingspunten hoe in het Nederlands polderklimaat om te gaan met de verschillende fasen van marktwerking. Het boek behandelt tien cases in de nutssector

- energie: elektriciteit, aardgas, afvalverbranding, drink water;
- transport: spoor, hoofdwegennet, Schiphol;
- telecommunicatie: televisiekabel, telefoonkabel en mobiel telefonie.

Voor deze sectoren is onderzocht hoe capaciteitsmanagement vorm krijgt, welke overeenkomsten en verschillen er zijn welke problemen er rijzen en welke arrangementen ter oplossing kunnen dienen van deze problemen. De verschillen tussen sectoren lijken groot, toch zijn er ook opvallende overeenkomsten. Er valt daarom veel te leren van de aanpak en ervaringen in andere sectoren.

De auteurs beschrijven en analyseren de stelsels van capaciteitsmanagement. Er is uitvoerig aandacht voor de technische opbouw, veranderingen in deze stelsels en voor problemen die rijzen rondom de capaciteit van de infrastructuren en het management ervan. Het is bij verschillende auteurs niet te vermijden dat stijl, inhoud en kwaliteit van de behandelde cases varieert. Toch verschaffen de beschrijvingen van de cases een goede basis voor vergelijking en geven de cases voor iemand die niet goed is ingevoerd in een bepaalde sector, een goed overzicht van de problemen en gekozen oplossingen in die sector. Het boek sluit qua omvang, onderwerp en opzet aan op het nog steeds actuele twee jaar geleden verschenen boek *Marktwerking op weg*. Over concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren (2).

De beschrijvingen van de cases roepen regelmatig associatie op met de actualiteit. Zeer actueel zijn bijvoorbeeld de problemen die zich bij de televisiekabel voordoen (3). De

beschrijving van de problematiek doet sterk denken aan problemen met de elektriciteitssector in de Verenigde Staten. Stroomleveranciers in Californië dreigden recentelijk failliet te gaan als gevolg van loge schuldenlasten en de onmogelijkheid hun tarieven te verhogen. Kabelmaatschappijen in Nederland hebben zeer hoge investeringen gedaan die vooralsnog geen substantiële kastroom opleveren. Inkomstenbronnen zijn ingedamd door het nutsachtige karakter van de voorziening. Een structurele oplossing van deze problematiek lijkt nog niet voorhanden.

De cases in de transportsector zouden aan kracht winnen door duidelijk onderscheid te maken tussen capaciteitsmanagement van knooppunten en die van vrije baan of lucht. Bij de luchtvaart wordt alleen ingegaan op het knooppunt Schiphol en komen van de capaciteitsproblemen in de lucht alleen de aan- en afvoerroutes en de hiermee samenhangende geluidshinderproblematiek aan de orde. Bij het spoor en de weg komt de knooppuntproblematiek daarentegen nauwelijks aan bod. Capaciteitsproblemen zijn het grootst waar auto- of treinverkeer uit verschillende richtingen samenkomen.

De auteurs laten de kans liggen om consequent bepaalde problemen die nu spelen of in het verleden hebben gespeeld air te werken. Zo valt er op het gebied van capaciteitsmanagement op het spoor bijvoorbeeld veel meer te leren van de (mislukte) toetreding van Lovers Rail tot het spoorwegnet dan in dit boek te lezen valt (4). Een belangrijke verklaring voor de mislukte toetreding van Lovers Rail is het ontbreken van en level playing field. Ieder bedrijf moet dezelfde kansen, rechten en plichten hebben. Het blijft in dit verband merkwaardig dat NS Reizigers nog altijd grotendeels zelf verantwoordelijk is voor de capaciteitstoedeling op knooppunten. Minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat wil nu ook de verantwoordelijkheid voor de gehele treinloop weer onderbrengen bij NS Reizigers. Jammer dat niet - net zoals in dit boek - meer lering wordt getrokken uit de ervaringen uit andere sectoren zoals de luchtvaartsector. Niet voor niets is de luchtverkeersleiding niet in handen van de KLM.

Capaciteitsmanagement kent een gelaagdheid. Minimaal zijn drie niveaus te onderscheiden: strategisch, tactisch en operationeel. Ten Heuvelhof en Kuit pleiten ervoor deze niveaus zeer in samenhang met elkaar te beschouwen (5). Capaciteitsproblemen op één niveau hoeven nog niet te betekenen dat uitbreiding van infrastructuur noodzakelijk is. Op andere niveaus kan immers ruimte onbenut blijven. Veel capaciteitsproblemen bij Schiphol zijn terug te voeren op gebrek aan interferentie tussen onderscheiden niveaus (6). Elk niveau kent een eigen besluitvormingstraject. Van materiële afstemming en nauwelijks sprake. Op het hogere niveau zijn milieuregels maatgevend, op het lagere niveau veiligheidsregels. Het systeem van slotverdeling zou efficiënter kunnen worden ingericht en benut indien geluidshinder een rol zou spelen bij de verdeling en toedeling van slots. Overigens wordt hieraan gewerkt op Europees niveau.

De dilemma's die spelen bij de inrichting van capaciteitsmanagement veranderen niet door marktwerking; de inrichting echter wél. Ten Heuvelhof en Kuit werken het dilemma overheid of markt uit door de inrichting van capaciteitsmanagement van nutssectoren te plaatsen op een continuüm tussen de overheid en markt. Zij hanteren daarbij de volgende variabelen (7):

- het beslissingsprincipe;
- de organisatievorm van de verantwoordelijke instantie;

- de integratie van de rollen van capaciteitsmanager, infrastructuurbeheerder en gebruiker van de infrastructuur;
- het tarief dat in rekening wordt gebracht voor het gebruik van infrastructuur.

Ten Heuvelhof en Kuit weten aannemelijk te maken dat de gesignaleerde capaciteitsproblemen te wijten zijn aan een inconsistente inrichting van capaciteitsmanagement in een sector. Voor de ene variabele geldt een sterke overheidsbemoediging, voor de andere geldt de tucht van de markt. De veronderstelling is dat het niet uitmaakt volgens welk principe het capaciteitsmanagement in de sector is ingericht, zolang de inrichting maar consistent is. Inconsistentie leidt tot (capaciteits)problemen. Overigens nuanceren de auteurs deze veronderstelling door aan te geven dat er toch redenen kunnen zijn om capaciteitsmanagement inconsistent in te richten, bijvoorbeeld om daarmee veranderingen in gang te zetten. Voorbeelden van een relatief consistente inrichting zijn de arrangementen in de mobiele telefoniesector (vooral tucht van de markt) en de drinkwatervoorziening (vooral overheidsbemoediging) (8).

Dat de mobiele-telefoniesector relatief consistent is ingericht, hangt ongetwijfeld samen met het ontbreken van veel (detail)overheidsbemoediging. Illustratief voor het feit dat in verschillende sectoren verschillend wordt gedacht en gehandeld is dat bij de mobiele telefoniesector gekozen is voor verdeling van de capaciteit door een veiling. Een openbare aanbesteding wordt afgeraden bij het verdelen van schaarse capaciteit (9). Objectiviteit en transparantie van de procedure is twijfelachtig en de procedure is tijdrovend en kostbaar. Helaas ontbreken het busvervoer en de etherfrequenties voor radio in dit boek. Vanwege het monopolioïde karakter en de nutsfunctie van het openbaar vervoer is bij de bus - net zoals bij het regionale treinverkeer - juist wel gekozen voor de aanbestedingssystematiek. Bij verdeling van de etherfrequenties speelt de discussie nog.

De vergelijking van sectoren kent een sterk economische inslag en is niet meer dan een eerste aanzet. Overige aspecten lijken nog onderbelicht. Zo kent de mobiele-telecommunicatiesector een veel meer veranderingsgezinde samenstelling dan de zeer behoudende spoor- of watersector. Wie financiert de dienst: de eindgebruiker, de overheid of de service providers? Wat zijn de consequenties van het ontbreken van opslagmogelijkheden zoals in de elektriciteitssector? Hoeveel partijen kunnen toetreden tot de infrastructuur? Wat is de invloed van technologische ontwikkelingen op de werking van markten? Hoe is het logistieke proces van capaciteitsverdeling ingericht en welke innovaties zijn hierbij mogelijk? Kortom, nog voldoende vragen voor vervolgonderzoek.

Winst van de studie is dat een poging wordt gedaan de traditionele hokjesgeest te belichten door sectoren te vergelijken. Dit leidt tot interessante en bruikbare inzichten. Daarmee is een belangrijke stap gezet op weg naar een meer multidisciplinaire aanpak van marktwerking in infrastructuurgebonden nutssectoren. Het boek is een aanrader voor iedereen die zich met marktwerking bezighoudt.

Ernst ten Heuvelhof, Kaspar Koolstra en Helen Stout, Capaciteitsmanagement. Beslissen over capaciteit van infrastructuren, Utrecht: Uitgeverij Lemma 2001 (ISBN 90 5189 869 X).

- (1) Brief Verbetering relatie Overheid en NS van 12 mei 2000.
- (2) W. Veeneman & M. van Twist. Het ontwerpen van marktgerichte infrastructures.
Marktwerking op weg. Over concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren.
Utrecht: Lemma, 1999.
- (3). Blz.133-144.
- (4). Blz. 95-96.
- (5). Blz. 26.
- (6). Blz. 191-193.
- (7). Blz.258-288.
- (8). Blz. 285.
- (9). Blz.224-225.

Kijk voor meer informatie op www.inno-v.nl