
Korte Prinsengracht 91 rechts
Postbus 14769
1001 LG Amsterdam

T 020 423 13 23
F 020 423 13 20

E info@inno-V.nl
I www.inno-V.nl



DENKEN, DOEN en LATEN

Spoorbedrijf ook voor winkelen, wonen, werken en sporten

In Japan gaan stads- en spoorontwikkeling hand in hand

In Nederland speelt al jaren de discussie rondom de rol van private partijen in zowel de stadsplanning als de spoorwegen. Japan is al een stap verder. Daar worden een aantrekkelijk spoorstelsel voor forensen en een spoorgerichte ruimtelijke ordening door geprivatiseerde spoorwegbedrijven gerealiseerd. Resultaat is dat het spoor meerdere rollen speelt in het leven van veel Japanners. Een les in ondernemen voor overheid en bedrijfsleven.

Didier van de Velde, Eduard Röntgen (inno-V)
Verkeerskunde, december 2007

Japan is een land van treinen. Het autogebruik kent er veel beperkingen door het relatief onderontwikkelde snelwegsysteem, veroorzaakt door het slecht bebouwbare, bergachtige landschap van Japan, de afhankelijkheid van import-olie samen met het lage autobezit en het vroeg ontwikkelde aanwezige efficiënte netwerk van hogesnelheidstreinen met als gevolg een late ontwikkeling van de snelwegen. Andere beperkingen voor de auto zijn de smalle straatjes in de voorsteden, de schaarse parkeerruimte en de hoge parkeertarieven, belastingen en accijnzen. Het land kent een veilig, goedkoop en uitgebreid netwerk van spoorverbindingen, uitgevoerd door zes spoorbedrijven. Stoptreinen, sneltreinen en intercity's rijden er met hoge frequentie. Om de kwaliteit hoog te houden is de werkhouding van spoorwerknemers op een zeer hoog niveau gebracht door gerichte managementaandacht in aanvulling op de bestaande culturele inslag. Denk hierbij vooral aan de bekende Japanse aandacht voor kwaliteitsmanagement, dat tot uiting komt in het zogeheten 'kaizen': het steeds weer verbeteren van de bestaande praktijk door middel van kleine stappen.

Het verschil tussen Japan en Nederland zit 'm overigens, naast de volkscultuur, vooral in de bedrijfscultuur. Dit uit zich in bepaalde essentiële elementen in Japanse bedrijven, zoals het laten doorstromen van het personeel door alle delen van het productieproces, de overtuiging dat het productieproces nooit volmaakt is en de opvatting dat het bedrijf altijd beter kan functioneren. Resultaat van een en ander is een tot twee keer hogere benutting van de baanvakken dan in Nederland en een punctualiteit van meer dan 95 procent, met een technologie die vergelijkbaar is met de Nederlandse. Dit succes is terug te voeren op slimme inzet van productiemiddelen, zoals: maatwerk in infrastructuur door middel van

seinverdichting en passeersporen; homogenisering van de dienstregeling op die plaatsen en tijden waar dat echt nodig is; voorkomen in plaats van genezen door betrouwbare infrastructuur, materieel en personeel; routegebonden inzet van materieel; gebruik van eenvoudige middelen ter bewaking van de punctualiteit (de machinist raadpleegt voortdurend zijn stipt lopende horloge, iets wat in Nederland niet gebeurt); optimale communicatie tussen alle betrokkenen tijdens de productie, onder meer door zeer efficiënt ontworpen communicatie- en commandolijnen in de verkeersleiding [1].

De spoorbedrijven zijn in de regel privaat en hebben het recht om voor onbepaalde tijd hun spoorverbinding te exploiteren, zonder contracten noch dreiging van aanbesteding.

Ondanks de afwezigheid van concurrentie op hetzelfde spoor en ondanks de afwezigheid van aanbestedingen (concurrentie om het spoor) zijn de verschillende Japanse spoorwegbedrijven toch onderworpen aan veel concurrentieprikkels: strikte prijsregulering (benchmarking), intermodale concurrentie (luchtvaart en intercity-busdiensten), concurrentie tussen netwerken (in sommige grote steden tussen spoorwegbedrijven), maar ook in de verhevigde concurrentie op de kapitaal- en arbeidsmarkt die na de privatisering van de JR-bedrijven ontstond (zie kader 'Privatisering Japanse staatsspoorwegen'). De veelheid aan termijnen en markten waarop deze prikkels betrekking hebben creëren een omgeving die veel meer lijkt op een 'gewone' markt. Dit voorkomt dan ook de problemen die kunnen ontstaan wanneer wordt getracht alle reguleringsprikkels in een contract (of concessie) te vatten. In dergelijke contracten is al gauw iets vergeten, waardoor later tijdens de contractuitvoering problemen ontstaan en frustraties van beide contractpartijen het gevolg kunnen zijn.

Daarnaast geldt het basisprincipe van de afwezigheid van overheidssubsidie. Spoorbedrijven dragen in principe de volledige kosten voor aanleg en onderhoud van sporen en exploitatie van treinen, wat hen dwingt om spaarzaam met infrastructuraanleg om te gaan. De hoge Japanse prestaties worden, volgens Japanse spoormanagers, grotendeels verklaard doordat treinexploitatie en infrastructuurbeheer binnen één bedrijf worden uitgevoerd. Een fundamenteel element is dat het management van elk spoorwegbedrijf hierdoor voortdurend integrale afwegingen maakt tussen alle kosten en opbrengsten. Infrastructuur wordt specifiek voor de geboden dienstregeling gepland en onderhouden. Investerings die de capaciteit vergroten worden daarom altijd integraal bekeken met treinexploitatie, waardoor additionele investeringen in treinen en hun technische uitrusting kunnen worden afgewogen tegen kostbare aanpassingen aan de infrastructuur. Maar ook met de gevolgen hiervan voor aanpalende onroerend-goedmogelijkheden wordt meteen rekening gehouden [1].



Al met al heeft de overheid zo een interessante rol. Enerzijds houdt ze zich op de achtergrond en geeft de private partijen een enorme vrijheid. Tegelijkertijd houdt ze greep op de sector door enkele zeer gerichte maatregelen waarbij de realisatie van lange-termijndoelen wordt gekoppeld aan ad-hoc financiële prikkels. Denk bijvoorbeeld aan goedkope leningen, belastingvoordelen of de toestemming om in sommige gevallen af te wijken van de gereguleerde maximumtarieven. Private partijen realiseren hierdoor investeringen die een hoge maatschappelijke waarde vertegenwoordigen (tunnels of viaducten, aanleg van liften of enkele spoorverdubbelingen). Soms participeren regionale overheden zelfs direct mee (PPS) in de uitbouw van infrastructuur als zij dit van grote betekenis achten voor hun gebied.

Door hun vaste exploitatierechten en het lange-termijnperspectief die hen hierdoor is geboden, kunnen de spoorwegbedrijven zich richten op investeringen die pas in de langere tijd zijn terug te verdienen. Dit biedt hen de mogelijkheid voor het integraal ontwikkelen van woonwijken en commerciële locaties met uitstekende spoorverbindingen.

Privatisering Japanse staatsspoorwegen

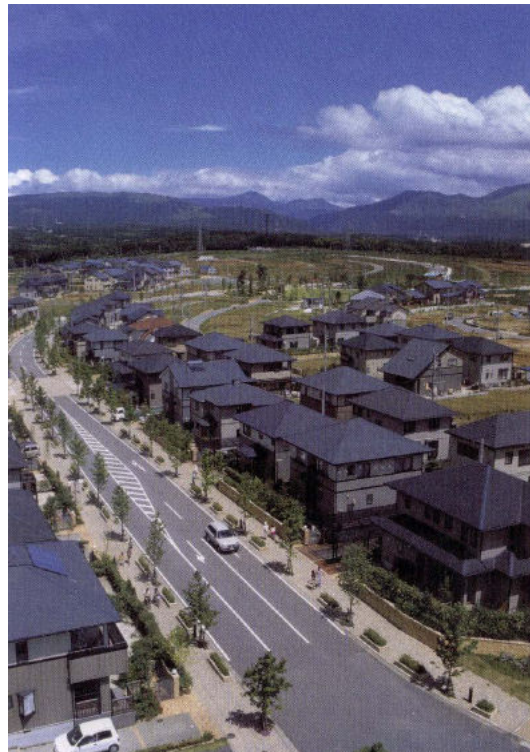
Het Japanse spoorwegsysteem is in 1987 ingrijpend veranderd met de opsplitsing van JNR (Japan National Railway, de toen zeer verliesgevende staatsspoorwegen) in zes regionale JR-bedrijven. Opmerkelijk voor deze reorganisatie was de keuze voor het behoud van integrale bedrijven (spoor- en treinexploitatie). Hogesnelheidslijnen werden in eerste instantie wel in een afzonderlijk infrastructuurbedrijf geplaatst, maar dit is na vier jaar weer door de JR-bedrijven opgekocht, waardoor volledige herintegratie van infrastructuur en treinexploitatie ontstond. JR Freight (het vrachtvervoerbedrijf voortkomende uit JNR) is het enige bedrijf dat toegangsrechten op het netwerk van de verschillende JR-bedrijven geniet en hiervoor een infrastructuurheffing betaalt.

Privatisering was een essentieel onderdeel van de institutionele hervorming. Het succes van de vele private Japanse spoorwegbedrijven, die decennialang naast de voormalige JNR bestonden, was het grote voorbeeld dat tot deze keuze heeft geleid. De drie grootste JR-bedrijven (op het Japanse hoofdeiland Honshu) zijn intussen beursgenoteerd en gelden als zeer succesvolle ondernemingen. De drie kleinere JR-bedrijven op de drie eilanden Hokkaido, Shikoku en Kyushu werden moeilijk privatiseerbaar geacht omdat ze niet voor 100 procent kostendekkend waren, en zijn in staatshanden gebleven [5].

De voor de private spoorbedrijven typische synergetische ontwikkeling van spoorwegen en onroerend goed en het uitblijven van subsidie voor het uitvoeren van treindiensten stonden model voor de nieuw opgerichte JR-bedrijven. Nu, 20 jaar na de hervormingen, gelden ze als bijzonder succesvol. Maar het succes van de privatisering van JNR moet in zijn context worden geplaatst. De 'bubble'-economie zorgde toen voor een grote vervoersgroei. Ook had JNR vlak voor de hervorming grote investeringen gedaan in infrastructuur en treinen en waren de winstgevende hogesnelheidslijnen ook al sterk ontwikkeld. De jonge JR's konden hun investeringen dus in eerste instantie minimaliseren. Ook heeft de overheid gecompliceerde maatregelen genomen om de drie kleinere JR's te beschermen en betaalt JR Freight weinig voor het gebruik van de infrastructuur [6].

Spoor en onroerend goed

Een van de meest noemenswaardige kenmerken van het Japanse spoorstelsel is dat de ontwikkeling van spoorlijnen vaak hand in hand gaat met de ontwikkeling van onroerend goed. Spoorwegbedrijven houden zich bezig met allerlei ontwikkelingen rondom het spoor, waarbij het spoorvervoer vaak voor niet meer dan de helft van de opbrengsten zorgt [2]. De private spoorbedrijven hebben daardoor een grote invloed op het leven van de Japanners. Ze gelden als echte 'lifestyle-developers': de Japanner gaat niet alleen iedere dag met de trein naar zijn werk, maar hij leeft bijvoorbeeld ook in een huis van hetzelfde spoorbedrijf, of wandelt in het (spoor)park daaromheen, of neemt de (spoor)bus naar het station, of werkt op een het (spoor)kantoor waar zijn werkgever, of maakt gebruik van de sportclub die door het spoorbedrijf is ontwikkeld. Hetzelfde kan gelden voor de winkel waar hij boodschappen doet, of het pretpark dat hij in het weekend bezoekt. Hierdoor verzekeren de spoorwegbedrijven zich ook op de langere termijn van een spoorgerichte klandizie. Kruissubsidiëring tussen onroerend goed en treinexploitatie is in Japan overigens bij wet verboden. Dit laat onverlet dat beide activiteiten, in synergie, onmisbaar voor elkaar zijn.



De ontwikkeling van Tama Denen-Toshi (zie gelijknamig kader), een zeer succesvolle privaat ontworpen en ontwikkelde voorstad van Tokio, maakt goed zichtbaar hoe groot de invloed van private spoorbedrijven is bij ruimtelijke ontwikkeling in Japan. Hier zette de vastgoedonderneming, Tokyu Corporation, een spoorbedrijf op om woonprojecten te ontsluiten. Ook zorgt dit bedrijf zelf voor de aanleg van vaak zeer grote winkelcentra bij de diverse stations. Daarnaast bouwt het bedrijf rondom de stations een reeks andere voorzieningen, zoals musea, restaurants, sporthallen en zwembaden, levert het kabeldiensten aan woningen rond de stations en verzorgt het busvervoer in het gebied. Daarnaast wordt land rond de stations ver onder de marktprijs verkocht aan publiekstrekkingen waaronder universiteiten, bibliotheken en

ziekenhuizen. Dit alles maakt de nieuwe woongebieden aantrekkelijker, verhoogt de marktwaarde van het gebied en garandeert tegelijkertijd voldoende reizigers voor de spoorlijn, met name ook buiten de spitsuren en tegen de spits in [3].

De vrijheid die Tokyu kreeg van de overheid en de toepassing van 'land readjustment' maakten het mogelijk om een grote ontwikkeling als een nieuwe spoorlijn en stadsontwikkeling te realiseren. De belangrijkste reden om zich met vastgoedontwikkeling bezig te gaan houden was de forse winst die kon worden gemaakt door de waardevermeerdering van locaties nabij stations. Maar daarnaast geldt er een interessante wisselwerking tussen de trein, die reizigers wint door de voorzieningen langs het spoor, en diezelfde voorzieningen die weer extra klanten ontvangen dankzij de goede treinverbinding.

Tama Denen-Toshi

Tama Denen-Toshi (Japans voor 'Tama tuinstad'), een uitgestrekt gebied van 5000 hectare ten zuidwesten van Tokio met ruim 560.000 inwoners, is een in het oog springend voorbeeld van de voor Japanse steden zo typische suburbane ontwikkeling. Het is niet alleen het grootste private stadsontwikkelingsproject ooit in Japan, maar wordt ook beschouwd als een van de meest succesvolle. Hoewel in de heuvelachtige streek in het zuidwesten van Tokio halverwege de jaren '50 nog maar weinig mensen woonden, geldt het nu als een van de meest gewilde suburbs van de Japanse hoofdstad.

De eerste gedachten over Tama Denen-Toshi stammen al uit 1918. De uit Engeland overgewaarde tuinstadgedachte van Ebenezer Howard was op dat moment in Japan aanleiding voor debat. Het mondde uit in de oprichting van de Denen-Toshi Company, een privaat bedrijf dat in het westen van Tokio tuinsteden zou moeten ontwikkelen. Een bekend voorbeeld is Denen-Chofu, een tot op de dag van vandaag zeer exclusieve woonwijk met veel groen. Het bedrijf ontwikkelde zich uiteindelijk tot de Tokyu Corporation, een enorm bouw-, trein- en winkelcentraconglomeraat met inmiddels meer dan 100.000 werknemers [7].

De plannen voor Tama Denen-Toshi kregen pas echt vorm na de Tweede Wereldoorlog. In 1953 stelde Tokyu Corporation een ambitieus masterplan op, waarin bij Tama een 'tweede Tokio' werd voorgesteld. Hoewel dit plan erg afweek van de regionale overheidsplannen, werd het toch omarmd omdat het de steun had van de lokale bevolking. Een belangrijk argument hierbij was de populariteit van de in het plan voorziene verdere ontwikkeling van het spoor. Vanaf 1956 is het gebied samen met de spoorlijn geleidelijk aan verder ontwikkeld, met vanaf 1975 tot begin jaren '90 een zwaartepunt in de investeringen. Hierbij heeft Tokyu het model van 'land readjustment' toegepast om grond voor de spoorlijn en diverse voorzieningen te verkrijgen. Essentieel was het vertrouwen dat het bedrijf daarbij kreeg van de landeigenaren, vooral arme boeren. Zij leverden tot 45 procent van hun land in en hielden kleinere, door Tokyu herontwikkelde percelen over die overigens door het nieuwe spoor wel een zeer goede ontsluiting hadden. In 1984 was de Denen-Toshi spoorlijn voltooid en kreeg het gebied een snelle verbinding met het centrum van Tokio. In totaal zijn uiteindelijk dankzij geleidelijke uitbreidingen langs de Denen-Toshi-spoorlijn zo'n 19 stations gebouwd die steeds het centrum vormen van een andere woonwijk. Het totale gebied is geliefd door de aantrekkelijke woonomgeving met veel groen en hoogwaardige voorzieningen [8].

De wijze waarop in Denen-Toshi stads- en spoorontwikkeling heeft plaatsgehad, laat duidelijk de potentiële synergie zien tussen spoorlijnen en de ontwikkeling van het gebied eromheen. Dit voorbeeld geldt nadrukkelijk niet alleen rondom een metropool als Tokio, maar ook voor steden op een eiland als Kyushu, dat qua oppervlakte, dichtheid, omvang van de steden en lengte van het spoorsysteem goed te vergelijken is met Nederland. Het voorbeeld laat vooral ook zien dat spoorbedrijven zelf verantwoordelijk kunnen zijn voor de bouw van grote nieuwe delen van de stad. Tama Denen-Toshi werd een financieel succes voor de Tokyu Corporation, maar ook de bewoners, bezoekers en treinreizigers in het gebied profiteren van de woonwijken, faciliteiten en spoorverbinding van hoge kwaliteit [4].

Een interessant voorbeeld in Nederland is het project Stedenbaan, waarbij uitdrukkelijk de ambitie is uitgesproken om in de Zuidvleugel van de Randstad het spoorvervoer en de

stedelijke ontwikkeling beter op elkaar af te stemmen. Hiervoor werken de acht overheden uit het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel onder meer samen met NS en ProRail. Een dergelijke integrale benadering is in Nederland helaas zeldzaam en vertoont overeenkomsten met de potentie van spoorvervoer en stationsomgeving zoals die in Japan wordt benadrukt. Groot verschil blijft dat het in Japan niet de overheid, maar vooral het spoorwegbedrijf is dat het voortouw neemt in het zoeken van synergieën.

NS onderneemt de laatste jaren meer op dit vlak via het bedrijfs onderdeel NS Poort; denk aan projecten als Amor Forte (appartementencomplex bij station Amersfoort), de bouw van een ROC bij station Nijmegen en het nieuwe stadhuis van Zaanstad naast station Zaandam.

Leren van Japan

In veel landen, ook in Nederland, speelt de discussie rondom de rol en invloed van private partijen bij zowel de stadsplanning als bij de spoorwegen. Welke lessen zijn te leren uit Japan en wat lijkt toepasbaar in Nederland? Naast het stap voor stap invoeren van kleine verbeteringen - wat voor Nederland al veel mogelijkheden kan bieden - gaat het vooral om te leren van de manier waarop in Japan oplossingen worden gekozen en van de manier van ondernemen van zowel de overheid als de private partijen.

Het voorbeeld van Tama Denen-Toshi, met de spoormaatschappij als echte lifestyle-developer, is hiervoor illustratief. Op deze manier zorgen commerciële prikkels voor de realisatie van veel doelen van het overheidsbeleid op het gebied van verkeer- en vervoer en ruimtelijke ordening. Bovendien scheppen de Japanse overheden zo de condities voor een efficiënt transportsysteem en lijken ze met minder publiek geld sneller doelen te realiseren op het gebied van stedelijk openbaar vervoer.

Literatuur

1. Van de Velde, D., Japanse Horizon, Verslag studiereis naar Japan, Regiegroep 'Benutten en Bouwen 2003-2015', Erasmus Universiteit, Utrecht/Rotterdam, 2002.
2. Mizutani, F., Japanese urban railways, pag.1-35. Tokyo, Avebury, 1994.
3. Cervero, R., The Transit Metropolis. Washington D.C.: A Global Inquiry Island press, 1998.
4. Röntgen, E. (te verschijnen). Stads- en spoorontwikkeling in Tokio. Masterscriptie Planologie, Universiteit Utrecht.
5. Ministry of land, infrastructure and transport, Structure of railway systems in Japan, Tokyo: office of international affairs, 2006.
6. Tatsuhiko, S., A bird's eye view of world railway reform trends, in: JRTR, no. 47, maart 2007.
7. Tokyu Group, Tama Garden City. Voorlichtingsbrochure, maart 1998.
8. Wissink, B. en E. Röntgen, Private stadsontwikkeling, in: S&RO, jaargang 87, no. 6, 2006.

Kortweg

- Japan kent een uiterst efficiënt spoorwegnetwerk, niet alleen in het gebied rond Tokio, maar ook op het eiland Kyushu, dat qua oppervlakte, dichtheid, omvang van de steden en lengte van het spoorsysteem vergelijkbaar is met Nederland.

- Een van de belangrijkste kenmerken van het Japanse spoorstelsel is de sterke synergie tussen spoor- en onroerend goed ontwikkeling;
- Spoorwegbedrijven zijn daardoor echte lifestyle-developers.