

Wet personenvervoer belemmert innovaties

De nieuwe Wet personenvervoer 2000 belemmert innovaties en bevordert de status quo in het openbaar vervoer. Dat is een van de belangrijkste conclusies van een onderzoek dat inno-V adviseurs heeft verricht voor de provincie Noord-Brabant. Relatief kleine aanpassingen van de nieuwe wet kunnen de belemmeringen grotendeels wegnemen. Ook kunnen overheden in hun concessies van tevoren speelruimte inbouwen voor nieuwe initiatieven vanuit de markt.

*Lars Lutje Schipholt, Marc Maartens en Paul Verheijdt (inno-V)
(OV-magazine, 1 september 1999)*

Noord-Brabant is bezig met het project Heroriëntatie Openbaar Personenvervoer. Met dit ambitieuze project, dat sinds kort 'Personenvervoer van Morgen' heet, wil de provincie de vernieuwing van het collectief personenvervoer op gang brengen. Maar Noord-Brabant vroeg zich af of de Wet Personenvervoer 2000, die volgend jaar van kracht wordt, de broodnodige verbetering en innovatie van het openbaar vervoer niet belemmert. Om die vraag te kunnen beantwoorden, heeft inno-V adviseurs zes praktijkvoorbeelden (zie einde document) onder de loep genomen en die naast de nieuwe Wet Personenvervoer gelegd. Bij die projecten gaat het om nieuwe vormen van openbaar vervoer, om mengvormen van collectief en individueel vervoer en om nieuwe diensten. Het is opvallend dat zulke voorbeelden in Nederland niet voor het oprapen liggen. Dat zegt iets over het innoverend vermogen van de sector en over de belemmeringen die er zijn.

Hoewel het van de grond trekken van de meeste projecten veel doorzettingsvermogen vergde, zien de meeste initiatiefnemers de huidige Wet Personenvervoer niet als een belemmering. Andere wet- en regelgeving vormt wél een obstakel. Vooral de inflexibele subsidieregels voor het openbaar vervoer moeten het ontgelden. Zo komen tariefdifferentiatie (duurdere kaartjes voor betere producten) en combikaartjes (openbaar vervoer + entree) moeizaam van de grond. Dat is jammer omdat het spelen met tarieven consumenten helpt verleiden het openbaar vervoer te gebruiken. Denk bijvoorbeeld aan acties waarbij het parkeren in een transferium wordt gekoppeld aan een gratis openbaarvervoerkaartje. Of waarbij de reiziger wordt beloond met korting in bepaalde winkels. Verder kan tariefdifferentiatie vervoerbedrijven helpen bij het opkrikken van hun kostendekking.

De bestuurlijke context blijkt in de meeste gevallen nog de grootste barrière voor innovaties in het openbaar vervoer. Bijna alle initiatiefnemers hebben geworsteld met de betrokken overheden. Problemen waren onder meer: detailbemoeyenis, focus op de korte termijn, risicomijdend gedrag, weinig oog voor marketing en 'zachte' factoren als imago en uitstraling, geldgebrek en belangentegenstellingen (tussen overheden en zelfs tussen afdelingen van één overheid).

Het is vooral de aansturing door de overheid die te wensen overlaat. Daardoor krijgen vervoerbedrijven te weinig 'ondernemingsruimte'. Nieuwe initiatieven vragen om een overheid die stuurt op de grote lijnen, die ondernemerschap stimuleert en die bedrijven afrekent op basis van de geleverde prestaties. Nieuwe initiatieven vragen ook om een

lange-termijnperspectief voor de ondernemer: bij het aanboren van een nieuwe markt is de 'terugverdientijd' immers lang.

Om te kijken wat de belemmeringen kunnen zijn voor toekomstige innovaties in het openbaar vervoer, is ook gekeken naar het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet Personenvervoer 2000. De nieuwe wet geeft een bredere definitie van openbaar vervoer dan de huidige. Er is dus meer creativiteit mogelijk. Toch kent de nieuwe Wet Personenvervoer ook beperkingen. Het beeld bestaat dat het scheppen van een vruchtbaar vernieuwingsklimaat voor het openbaar vervoer niet voorop heeft gestaan.

In de eerste plaats focust de nieuwe wet op marktwerking. De aanbesteding van openbaarvervoernetwerken wordt de komende vijf jaar stap voor stap verplicht gesteld. Decentrale overheden die hun openbaar vervoer niet wensen aan te besteden, krijgen op den duur geen geld meer om de exploitatie te subsidiëren. Bovendien mag dat exploitatiegeld alleen vloeien naar 'klassiek' openbaar vervoer. Mengvormen van collectief en individueel vervoer, zoals Greenwheels en Vanpooling, dreigen daardoor tussen wal en schip te vallen als het gaat om eventuele subsidiëring.

In de tweede plaats moeten overheden hun openbaar vervoer aanbesteden volgens de EU-richtlijn Diensten. Die richtlijn laat nauwelijks ruimte voor onderhandelingen met de vervoerbedrijven. Overheden moeten vooraf precies formuleren wat ze willen. Ze leggen dus het aanbod zes jaar vast in plaats van dat bedrijven tijdens de concessieduur kunnen inspelen op de vraag. De ruimte voor de vervoerbedrijven om tussentijds met nieuwe ideeën te komen is minimaal. Terwijl de bedrijven juist vrijheid nodig hebben om producten te ontwikkelen die nieuwe reizigers kunnen trekken.

Ten derde: hoewel de nieuwe Wet Personenvervoer in theorie de mogelijkheid biedt andere vervoerders toe te laten als daar vooraf duidelijke afspraken over zijn gemaakt, is dat niet de intentie van de wet. De concessies die de vervoerbedrijven kunnen krijgen, zijn in principe exclusief. Dat betekent dat andere vervoerders of ondernemers er geen inbreuk op mogen maken. Dat kan verlamdend werken op nieuwe initiatieven die gedurende de concessieduur bij de overheid of in de markt opborrelen.

Ten vierde: net als in de huidige wet bevat de nieuwe Wet Personenvervoer een experimenteer-artikel. Dat artikel 3 van de huidige en van de nieuwe wet wordt nu te pas en te onpas gebruikt om allerlei grote en kleine initiatieven van overheden en vervoerbedrijven mogelijk te maken. De nieuwe wet perkt de experimenten in. Volgens de uitleg van het ministerie van Verkeer en Waterstaat komen alleen ingrijpende experimenten met een nationaal belang in aanmerking. Te denken valt dan aan experimenten met een chipkaart of een nationaal snelbusnet. Verder bindt de nieuwe wet de duur van een experiment aan een maximum van zes jaar. Bovendien moet de Tweede Kamer voor elk experiment groen licht geven. Dat betekent in de praktijk dat het veel tijd, energie en overtuigingskracht gaat kosten om een kleiner, regionaal getint experiment erkend te krijgen.

Het risico bestaat dat het onder de nieuwe Wet Personenvervoer jaren gaat duren voordat nieuwe initiatieven ontstaan: decentrale overheden kijken liever de kat uit de boom voordat ze zelf hun nek uitsteken. Het verdient daarom aanbeveling de nieuwe wet aan te passen om ondernemerschap meer te stimuleren en te steunen. De belemmeringen die uit het

onderzoek naar voren zijn gekomen zijn inmiddels doorgesproken met het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ten eerste zou de standaard verplichting om al het openbaar vervoer aan te besteden moeten worden afgezwakt. Succesvolle initiatieven van vervoerders kunnen dan worden beloond door bij succes de concessie te verlengen. Aanbesteding volgens de richtlijn Diensten zou dan niet verplicht moeten zijn. Noord-Brabant kan overwegen om voor haar hele grondgebied de experimenteerstatus aan te vragen.

Daarnaast zou de exclusiviteit van de concessie moeten worden beperkt. Dat kan door verschillende soorten openbaar vervoer apart aan te besteden. Bijvoorbeeld de sociale functie (het minimum voorzieningenniveau) en de bereikbaarheidsfunctie (aantrekkelijk openbaar vervoer voor reizigers die een auto hebben). De sociale functie legt de overheid dan tot op detail vast, terwijl de vervoerder voor de bereikbaarheid meer ruimte krijgt om te ondernemen. Leg bijvoorbeeld 90 procent van het openbaar vervoer vast en laat de vervoerder de resterende 10 procent naar eigen inzicht invullen. Straf hem voor wanprestaties en beloon hem als hij de van tevoren vastgelegde overheidsdoelen haalt.

Ook kan de overheid betwistbaarheid inbouwen in de concessie: zeg van tevoren tegen de vervoerders dat ze voor bijvoorbeeld 5 procent van hun omzet in een bepaald vervoergebied concurrentie hebben te dulden. Dat zal de prijs die ze vragen verhogen, maar houdt de druk op de ketel bij de concessiehouder en stimuleert initiatieven van andere dan de zittende vervoerder. In Groot-Brittannië wordt deze methode al met succes toegepast bij de spoorwegen.

Nog een praktische oplossing om de drempel voor vernieuwingen te verlagen: één centraal loket met een apart budget waar provincies, kaderwetgebieden, VOC-gemeenten en vervoerbedrijven terecht kunnen voor nieuwe initiatieven, zodat niet elke regio het wiel opnieuw hoeft uit te vinden.

Voorbeelden van innovatie

ParkShuttle Capelle aan de IJssel

De ParkShuttle is het eerste automatisch vervoersysteem in het Nederlandse openbaar vervoer. De onbemande voertuigen pendelen tussen het Rotterdamse metrostation Kralingse Zoom en het bedrijventerrein Rivium in Capelle aan den IJssel. De drie people movers hebben elk een capaciteit van acht personen. Ze rijden op afroep en worden elektronisch geleid. Grootste struikelblok: overheden die langs elkaar heenwerkten.

Stadsbus-aan-huis Harderwijk

Harderwijk wil graag openbaar vervoer dat dicht bij de mensen komt en zeven dagen per week tot 's avonds laat rijdt. Ook wil de gemeente dat gehandicapten gebruik kunnen maken van de stadsdienst. Dat idee is uitgewerkt tot de Stadsbus-aan-huis. De grote gele bussen werden verruild voor kleine busjes. En de routes werden variabel. De chauffeur kan de reizigers voor een toeslag van 2,50 gulden bovenop het strippenkaarttarief voor de deur ophalen of afzetten. Grootste struikelblok: geen subsidie omdat een dienstregeling ontbrak.

Vanpooling

Vanpooling is enkele jaren geleden in Nederland geïntroduceerd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het idee is overgewaaid uit de Verenigde Staten waar werknemers elkaar in luxe busjes (per zogeheten Van) naar en van het werk brengen. In Nederland zou Vanpooling het gat tussen carpoolen en openbaar vervoer kunnen vullen. Doel is het besparen van autokilometers. Doelgroep: niet de 'blauwe boorden' maar de 'witte boorden'. Daarom moeten de busjes luxe zijn. Grootste struikelblok: de hoge gebruikerskosten door ongunstige fiscale regelingen.

Zomerbus in Zeeland

De Zomerbus Zeeland is een zomerse aanvulling op het openbaar vervoer in de provincie Zeeland. De lijnen van de Zomerbus lopen vooral langs de kust en recreatieve bestemmingen als campings, recreatieterreinen en stranden. Het initiatief voor de Zomerbus komt van recreatieondernemers. Zij begonnen in 1991 met de exploitatie. Later hebben het busbedrijf ZWN (nu Connexxion) en de provincie Zeeland het initiatief geadopteerd. Grootste struikelblok: de lastige weg naar creatieve kaartjes.

Greenwheels

Collect Car BV is drie jaar geleden gestart met Greenwheels, een succesvol voorbeeld van autodating. Het bedrijf heeft onlangs een contract gesloten met NS Reizigers. De formule houdt in dat Greenwheels per stad een netwerk van minimaal vijftien vaste parkeerplaatsen selecteert waar een Peugeot 106 of 206 komt te staan. Die rode auto's met groene wieloppen (vandaar Greenwheels) staan permanent klaar voor de deelnemers: mensen die regelmatig met het openbaar vervoer reizen, vooral de trein. Grootste struikelblok: het regelen van parkeerplaatsen.

Vervoer van en naar bedrijven

Onder vervoer van en naar bedrijven valt openbaar vervoer (voor iedereen toegankelijk) en besloten vervoer (onder meer het niet voor iedereen toegankelijke bedrijfsvervoer). Tot nu toe zijn er maar weinig voorbeelden van vervoer van en naar bedrijven dat heeft geleid tot minder autogebruik (om files rond bedrijventerreinen te voorkomen of verminderen). Door de file- en parkeerproblemen raakt het bedrijfsleven echter steeds geïnteresseerder. Grootste struikelblok: vraaggericht openbaar vervoer komt moeilijk van de grond.

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