

Visie Mobility as a Service in de regio Amsterdam

12 februari 2021

Status: concept

1. INLEIDING

In het Beleidskader Mobiliteit noemt de Vervoerregio de opkomst van het concept Mobility as a Service. *‘De scheidslijn tussen de traditionele vervoerwijzen auto, openbaar vervoer en fiets vervaagt door de opkomst van ‘Mobility as a Service’ (MaaS). Daarbij nemen gebruikers diensten af van mobiliteitsaanbieders en kiezen per reis de combinatie van vervoerwijzen met de meeste voordelen. Naar verwachting verschuift het zwaartepunt van aanbodgericht naar vraaggericht vervoer, en van bezit naar delen van vervoermiddelen.’*

De in het Beleidskader Mobiliteit genoemde verwachte verschuiving van het zwaartepunt naar vraaggericht vervoer en delen van vervoermiddelen zal zonder overheidsrol de bestaande garanties rondom beschikbaarheid en bereikbaarheid onder druk zetten. Deze zijn immers gestoeld op het verzorgen van aanbod (openbaar vervoer) en faciliteren van gebruik van vervoermiddelen in eigen bezit (auto). De verwachte opkomst van Mobility as a Service heeft impact op de mobiliteit in het geheel en de ov-concessies specifiek. Er is een beleidsmatige samenhang met andere thema's als deelmobiliteit, hubs, flexvervoer, afstanden naar ov-haltes en parkeren die nu allen worden uitgewerkt. Daarnaast spelen in de regio nu al verschillende MaaS-pilots en -initiatieven. Daarom is een specifieke Visie op het concept nodig.



Ingeschat wordt dat Mobility as a Service, wanneer een overheidsrol wordt aangenomen, vooral sterk kan bijdragen aan de verwezenlijking van de strategische opgaven; 1. ‘Van Modaliteit naar Mobiliteit’ en 3. ‘Veilig en Prettig van Deur-tot-Deur’. In mindere mate zijn ook effecten mogelijk bij opgave 2. ‘Naar een CO2-neutraal mobiliteitssysteem’, onder de voorwaarde dat de verkrijgbare mobiliteitsmiddelen ook duurzaam en schoon worden gemaakt.

Verwachte bijdrage van MaaS aan strategische opgaven Vervoerregio

	Laag	middel	hoog
1. Van modaliteit naar mobiliteit	☐	☐	☒
2. Naar een Co2-neutraal mobiliteitssysteem	☐	☒	☐
3. Veilig en prettig van deur tot deur	☐	☐	☒
4. Mobiliteit en omgeving passen bij elkaar	☒	☐	☐
5. Nabijheid van dagelijkse activiteiten	☒	☐	☐

Afbeelding 1: Verwachte bijdrage van Mobility as a Service aan strategische beleidsopgaven Vervoerregio

2. OVER MOBILITY AS A SERVICE

Mobility as a Service (MaaS) bestaat al enige tijd als concept. In Nederland is het aantal ware MaaS-toepassingen nog beperkt, maar wel opkomend. Uit deze Visie volgen een aantal acties om deze opkomst te stimuleren, op een zodanige wijze dat deze bijdraagt aan maatschappelijke waarden. Hiervoor is het allereerst nodig om te bepalen wat Mobility as a Service volgens de Vervoerregio is. EMTA, het Europese partnership van vervoersautoriteiten waar de Vervoerregio in samenwerkt, hanteert de volgende definitie van Mobility as a Service.

‘Met Mobility as a Service (MaaS) kunnen reizigers al hun reisbehoeften on demand invullen en regelen. Hierbij wordt rekening gehouden met hun eigen voorkeuren en reisspecifieke behoeften. De MaaS-dienst steunt op de naadloze aansluiting van alle openbare en private vervoersdiensten en heeft een digitale interface. Een MaaS-dienst zorgt voor dat reizen met meerdere vervoerwijzen makkelijker wordt, door de gebruiker de volgende opties te bieden; zoeken, boeken, betalen, hulp onderweg en de mogelijkheid tot snelle wijzigingen. MaaS genereert daarnaast beleidsmatige inzichten in reisbehoeften en -gedrag, waarmee de overheid betere beslissingen rondom mobiliteit kan maken.’

Hieruit volgt dat MaaS een type dienstverlening is waarbij reizigers meer gemak wordt geboden bij het plannen, betalen en maken van een (multimodale) reis middels al bestaande vervoerswijzen. Maar ook dat dit kan bijdragen aan grotere maatschappelijke doelen. Daarom ondersteunt de Vervoerregio deze uitleg.

Deze visie steunt sterk op de inzichten voortkomend uit het EMTA-partnership. Partners zijn onder ander Transport for London, Île de France Mobilités (Parijs) en Verkeersverbund Berlin-Brandenburg. In deze metropolitane gebieden spelen soortgelijke initiatieven, en is de vervoersautoriteit al dan niet in combinatie met de grote stadsvervoerder, bezig met het uitrollen van MaaS-achtige toepassingen. Binnen Europa vormen zij daar echter niet de koplopers mee. Voor deze Visie zijn met zijn met name de eerdere ervaringen vanuit Wenen (Verkeersverbund Ost-Region), Stockholm (Storstockholms Lokaltraffik) en Helsinki (Helsingin Seudun Liikenne) als uitgangspunt genomen. Er zijn daar belangrijke organisatorische lessen uit te trekken, vooral voor wat betreft de rol, en integratie van het openbaar vervoer binnen Mobility as a Service. In elk land maken de combinatie van wettelijke omstandigheden en bestuurlijke cultuur de verhouding tussen de opdrachtgever en de ov-vervoerder anders, maar duidelijk is wel dat er voor een goede digitale bruikbaarheid van ov in combinatie met andere diensten wel degelijk een aantal overwegingen zijn in deze verhoudingen.

3. KANSEN BIJ MOBILITY AS A SERVICE

Mobility as a Service vormt op dit moment een grotendeels nog onbewezen ontwikkeling. Uit ervaringen elders in Europa zijn echter wel een aantal lessen te trekken hoe maatschappelijke waarden bij mobiliteit in een digitale samenleving te bereiken en te behouden zijn. Uit ervaringen uit andere Europese metropolitane gebieden kan geleerd worden dat het nodig is om voorafgaand aan de introductie van MaaS te bepalen aan welke maatschappelijke waarden de innovatie moet bijdragen. Van grote invloed hierop vormt de vraag wat de (ervaren) meerwaarde van MaaS voor de reiziger kan zijn.

- De winstgevendheid van transacties via een MaaS-platform is niet voor alle deelnemende mobiliteitsaanbieders een uitgemaakte zaak.
- Een bestaande mobiliteitsaanbieder die ook een platform gaat aanbieden kan ertoe leiden dat bepaalde reisopties niet worden meegenomen omdat dit tegen de eerder gevestigde marktmacht in kan gaan. Daarom zijn de rollen beter te scheiden.
- Privacy meenemen in het ontwerpproces meenemen is belangrijk, om een ongewenste 'lock-in' bij partijen als Google en Facebook tegen te gaan.
- De verbeterde verkrijgbaarheid van mobiliteit via een app betekent niet direct dat er meer mobiliteit komt, daar waar deze, maatschappelijk gezien, het meest gewenst is. Op een commerciële markt wordt aangeboden daar waar de meeste potentiële klanten rondlopen. Meestal zijn dit de plekken waar al een ruim aanbod is.
- Reizigers pakken niet per se de maatschappelijk meest-gewenste vervoersvorm, maar eerder die het makkelijkst te vinden is. Bij een MaaS-ecosysteem dat niet gebaseerd is op maatschappelijke waarden bestaan risico's op lokale overlast. Hierin verschilt Mobility as a Service niet veel van andere verschijningsvormen van de platformeconomie, zoals toeristische verhuur (bijv. AirBnB) of voedselbezorging (bijv. Deliveroo). Het behouden van maatschappelijke waarden vereist een bepaalde status in de algoritmes, en deze taakopvatting is niet gegarandeerd bij commerciële platforms.

Schema 1: Lessen uit Europa. Uit: Riemens, Pelzer, van den Hurk & Nast (2020). Mobiliteitsplatforms in de stad van de toekomst. Een verkennend onderzoek naar publieke waarden en toekomstscenario's. Universiteit Utrecht.

De succesvolle opkomst van nieuwe technologieën komt vaak voort uit een combinatie van voordelen voor de aanbieder en voordelen voor de individuele consument. Bij voorkeur heeft de technologie ook kansen om bij te dragen aan maatschappelijke waarden. Hieronder wordt per categorie beschreven wat deze kansen bij MaaS volgens de Vervoerregio. Zijn. Daarna wordt ingegaan op welke maatschappelijke randvoorwaarden hieruit te destilleren zijn voor de Vervoerregio.

3.1. KANSEN VOOR DE CONSUMENT

De consument maakt redelijk ongemerkt veel gebruik van platforms. Zoals de eerder genoemde partijen als AirBnB en Deliveroo, maar ook een website als Bol.com is in feite een platform. Via de digitale infrastructuur verkoopt Bol zelf, maar stelt het andere bedrijven ook in staat te verkopen, waaronder ook consumenten met tweedehands artikelen. De consument merkt er als het goed is maar weinig van wie er echt gekocht wordt. Een dergelijke werking van platforms op mobiliteitskeuzes is ook goed denkbaar en kan helpen om de lock-in van vele consumenten in de privé- of leaseauto te doorbreken. Wanneer mobiliteit met een druk op de knop te vinden, te boeken en te betalen is, valt in sommige gevallen de noodzaak tot bezit weg. De reiziger kan aldus makkelijker mobiliteit vinden en gebruiken, veel meer als een consument van tijdelijke diensten.

3.2. KANSEN VOOR DE MARKT

Vanuit de markt bestaat een grote interesse om het 'as a Service model' ook in deze sector toe te gaan passen. De mate van commerciële interesse is veelal een goede indicatie van de kansen van een concept. Met het verkopen van 'tijdsgebonden gebruiksrechten van mobiliteit' denkt de markt meer te kunnen verkopen omdat de drempel tot het maken van een reis wordt verlaagd. Een servicemodel biedt meer kansen tot (gemedieerd) klantcontact, waar dat in een traditioneel verkoopmodel beperkt is tot aanschaf en reparatie van het product. Ook zijn er in het geval van MaaS specifieke mogelijkheden tot koppelverkoop van andere diensten of entree tot activiteiten en dergelijke.

3.3. RANDVOORWAARDELIJKE BIJDRAGE AAN MAATSCHAPPELIJKE WAARDEN

Er zijn een aantal maatschappelijke normen en waarden die maken dat Mobility as a Service niet in elke vorm acceptabel is. De voordelen van individuele gebruikers en marktpartijen mogen niet ten koste gaan van maatschappelijke belangen. Aan de volgende waarden moet worden bijgedragen, wil er sprake zijn van een MaaS-ecosysteem dat maatschappelijk gezien fair is.

Bijdrage aan een Inclusiever Mobiliteitssysteem

De maatschappij, en daarmee ook het mobiliteitssysteem dient toegankelijker te worden voor reizigers met een mentale en/of fysieke beperking en/of krappe beurs. Echter, werken aan vergroten van inclusiviteit is vanuit commercieel oogpunt veelal niet interessant, en vindt meestal pas plaats als de overheid dit eist, of hiertoe een opdracht verstrekt. De acceptatie van dit type reizigers en de mogelijkheden om gebruik te maken van de mogelijkheden van MaaS is zeer belangrijk. Voor de acceptatie van deze reizigers zijn mogelijk aanvullende zaken te organiseren. De overheid dient te streven naar acceptatie van en toegankelijkheid voor zoveel mogelijk reizigers in het vervoerssysteem, en daarom ook binnen MaaS-platforms.

Garantie digitale veiligheid

De component Service binnen Mobility as Service steunt volledig op digitale infrastructuur. Dat brengt op zichzelf bepaalde risico's rondom privacy en transacties met zich mee voor gebruikers. Voor de overheid bestaat er een zekere plicht tot consumentenbescherming. Hiervoor bestaan AVG-bepalingen, en systemen kunnen AVG-proof ontworpen worden. Hierdoor worden gegevensdiefstal en -fraude zoveel mogelijk voorkomen, en de anonimiteit van de gebruiker gewaarborgd. Een MaaS-platform en de daarop aangesloten diensten dienen aldus minimaal AVG-proof te zijn ontworpen. In dit ontwerpproces kan de overheid een centrale datapositie verwerven, waarbij zij deze neutraliteit bewaakt. Tevens is het noodzakelijk dat de prestaties van mobiliteits- en platformaanbieders op het vlak van privacy geëvalueerd worden. De Autoriteit Persoonsgegevens is vervuld in Nederland deze taak.

Goede data en informatie

De maatschappelijke waarde van mobiliteit en bereikbaarheid kan alleen goed worden gestuurd en onderbouwd met goede data. Het is daarom belangrijk dat er voldoende en onderling vergelijkbare data uit het mobiliteitssysteem komt voor de overheid. Hierdoor is logisch dat een MaaS-systeem deze data oplevert, bij voorkeur naar een centraal beheerde en veilige database, waarin relevante gegevens automatisch worden verwerkt en geanonimiseerd tot bruikbare doelgebonden informatie. Zonder uniforme en gekoppelde data dreigen versnippering, willekeur, interpretatieverschillen, en bovenal een andere werking van mobiliteit in de ene gemeente en de andere gemeente. De data die overheden nodig hebben voor een goede taakuitoefening is echter niet noodzakelijkerwijs identiek aan de data die benodigd is voor het koppelen van vraag en aanbod bij mobiliteitsdiensten.

Het verwerken van data (code) tot informatie (menselijk interpreteerbare inzichten) is pas mogelijk wanneer hier een zogeheten informatieprofiel voor bestaat. Een set regels waarlangs duidelijk is gemaakt wat men wil weten, hoe dat gedefinieerd is, in welke eenheden het uitgelezen, opgeleverd of samengesteld dient te worden, etc. Dit helpt tegen de genoemde versnippering en willekeur. Dergelijke informatieprofielen zijn in het openbaar vervoer gewoon.

Betaalbaar voor de overheid

Een MaaS-ecosysteem dient qua maatschappelijke kosten in ieder geval niet duurder te worden dan het bestaande ov-systeem. Het ov-systeem is mede zo kostbaar omdat de exploitatie gestoeld is op feit dat elke (aanbodgestuurde) dienstregelingsrit een bestuurder nodig heeft. Nieuwe mobiliteitsdiensten hebben geen dienstregeling, en soms niet eens een chauffeur nodig, maar steunen op slimme vraag- en aanbodsturing. Een MaaS-ecosysteem heeft daarmee de potentie op termijn betaalbaarder te zijn dan een afzonderlijk niet-geïntegreerd ov-systeem. Ook kan MaaS het ov zelf efficiënter maken, wanneer toegestaan wordt verbindingen ook op andere manieren in te vullen dan met grote voertuigen met chauffeur op vaste tijdstippen. Idealiter doet MaaS de maatschappelijke kosten van mobiliteit op de langere termijn verminderen.

Bij een mogelijke ongecontroleerde opkomst van Mobility as a Service kan in het meest-extreme geval het ov worden weggeconcentreerd door andere diensten. De reiziger kan gemakkelijker andere vervoermogelijkheden voor de meest-courante verplaatsingen vinden, voornamelijk in de stedelijke centra. Daarmee neemt de maatschappelijke betaalbaarheid van de minder-courante ov-verplaatsingen af. De mogelijke maatschappelijke gevolgen hiervan -een verdere scheefgroei in reis- en daarmee economische mogelijkheden tussen stad en regio- zijn zeer onwenselijk. Tenzij de overheidsbijdrage aan ov structureel meegroeit.

Gerelateerd aan Mobility as a Service is de opkomst van individuele vervoermiddelen. Wanneer aanbieders deze zonder regels kunnen neerzetten in de openbare ruimte kan dat negatieve gevolgen hebben zoals Amsterdam in 2017 ervoer met de wilde deelfietsen. Er zijn na het verbod nog maatschappelijke kosten gemaakt voor handhaving en opruiming. De handhaving op, en het mitigeren van bijeffecten van andere fenomenen uit de platformeconomie is voor overheden steeds gewoner. De effecten van Airbnb en bezorgdiensten vereisen steeds meer overheidsinzet. De overheid heeft geen directe kosten gemaakt daaraan, maar maakt nu wel indirecte kosten. De opkomst van MaaS dient aldus geen toename aan indirecte overheidsuitgaven te betekenen, noch aan handhaving, noch een stijging aan bijdragen aan openbaar vervoer door een afnemend reizigersaantal.

Interoperabele diensten

Bij het opzetten van dienstverlening is het belangrijk dat de toegang voor de reiziger tot alle mobiliteit zo makkelijk mogelijk wordt gemaakt. Dit lijkt een open deur, maar wordt desondanks regelmatig uit het oog verloren. De aanbieder kan zich bijvoorbeeld focussen op het eigen verkoopkanaal, waardoor in de praktijk alleen de eigen diensten te ontsluiten zijn. Gevolg is allerlei apps, allerlei aanbieders, en versnippering. Het is nodig daarom dat geregeld wordt dat de verschillende MaaS-toepassingen in Nederland, maar bij voorkeur ook daarbuiten zoveel mogelijk interoperabel zijn.

Interoperabiliteit van MaaS-platforms wil zeggen dat apps in andere gebieden automatisch met elkaar communiceren en dat er voor de reiziger geen nieuwe app of registratie nodig is om elders te reizen. Dit principe doet denken aan de roaming die met telefoons plaatsvindt. De telefoon schakelt indien nodig automatisch over op een ander netwerk, zonder dat de gebruiker daar iets voor hoeft te doen.

Voor roaming bij MaaS is het noodzakelijk dat de verschillende platforms op vergelijkbare standaarden draaien. Bij daadwerkelijke interoperabiliteit van apps is deep-integration¹ nodig. Dit vraagt om een goede bepaling van de kostenverdeling bij een boeking tussen platform (handelingsfee, nodig om kosten structuur te dekken) en mobiliteitsaanbieder. Lessen uit Wenen leren dat een ongunstige opbouw van kostendoorberekeningen tussen mobiliteitsaanbieder en platform er daar voorlopig toe geleid heeft dat de deep-integration in de MaaS-apps aldaar (tijdelijk) beëindigd is. Voor de boeking komt men alsnog in een andere app terecht. Dit is onwenselijk te noemen. Bij interoperabiliteit is het nodig dat er een goede werkbare balans is gevonden en wordt bewaakt tussen de commerciële, juridische en operationele aspecten van alle partijen.

4. DOELSTELLINGEN BIJ MOBILITY A SERVICE

Op basis van de geschetste belangen en kansen voor markt, gebruiker, en maatschappij zijn de volgende overheidsdoelstellingen te herkennen. Deze doelstellingen kennen hun grondslag in het Beleidskader Mobiliteit van de Vervoerregio, en betreffen doelen waar de Vervoerregio al langer aan werkt. Mobility as a Service is daarmee een (nieuw) instrument, en geen overheidsdoel op zichzelf.

VERMINDEREN RUIMTEBESLAG MOBILITEITSSYSTEEM

Het efficiënter koppelen van vraag en aanbod maakt dat er op termijn achtereenvolgens; minder voertuigen nodig zijn, minder noodzaak is tot het bezitten en (langdurig) parkeren ervan, en minder ruimte voor voertuigen benodigd is. Daarentegen kan een gebrek aan regulatie op de aanwezigheid van mobiliteitsdiensten betekenen dat de aangeboden vervoermiddelen zich met name zullen concentreren op de stedelijke centra, wat daar juist tot overlast kan leiden. Er is dus een noodzaak tot sturen op de aanwezigheid en efficiënt gebruik van mobiliteitsmiddelen. De data die MaaS oplevert biedt inzichten in de locatie en het gebruik van mobiliteitsmiddelen en biedt overheden de kans om hier betere beslissingen in te maken.

MaaS kan daarnaast ov- en fietsgebruik ondersteunen, ontwikkelingen die op zichzelf ook tot vermindering van het ruimtebeslag van het mobiliteitssysteem kunnen leiden, wanneer de wegbeheerder deze ontwikkelingen ook ruimtelijk stimuleert. Hierbij kan MaaS indirect helpen bij keuzes in het fysieke verkeerssysteem.

VERMINDEREN DRUK OP MOBILITEITSNETWERK

Momenteel is het erg ingewikkeld om lokale drukte actief te voorkomen. Reisplanners houden maar beperkt rekening met lokale drukte, en kennen vaak niet zoveel alternatieven. De gemiddelde reiziger weet niet van de drukte, kent geen alternatieven, of krijgt deze niet aangereikt. Ook is de gemiddelde reiziger zich maar beperkt bewust van de maatschappelijke gevolgen van zijn mobiliteitskeuze. Met Mobility as a Service kunnen de maatschappelijke waarden meegenomen worden in het algoritme, waardoor lokale drukte tegen te gaan is.

¹ Deeplink: MaaS-app geeft actueel mobiliteitsaanbod weer, voor boeken wordt doorverwezen naar een andere app van de desbetreffende mobiliteitsaanbieder. Dit is technisch en organisatorisch het meest eenvoudig. Deep-integration: ook het boeken kan direct vanuit MaaS-app.

Het actief spreiden van reizigers komt met de opkomst van MaaS technologisch gezien een stapje dichterbij. In de toekomst is het zelfs denkbaar dat een goed MaaS-systeem in deze omstandigheden de reiziger omleidt, en automatisch de 'kaartjes' (formeel: reisrecht) omboekt. Om dit te laten plaatsvinden zijn er echter vele ontwerpstappen te zetten, en is veel afstemming tussen partijen nodig.

HOOGWAARDIGER MOBILITEITSSYSTEEM

MaaS maakt het zoeken, boeken als betalen van de reis met verschillende modaliteiten makkelijker. De reiziger kan eenvoudiger verschillende regionale verplaatsingen maken, zonder de eigen auto. Hierbij is het wel nodig dat het mobiliteitsaanbod hoogwaardig is. Verbeterde digitale ontsluiting van het mobiliteitsaanbod kan ook de opkomst van nieuwe mobiliteit voor de first-and-last-mile versterken. Hierdoor worden ketenreizen aantrekkelijker, en neemt het verschil in mogelijkheden dat het bezit van een privéauto biedt, af. MaaS kan daarmee indirect bijdragen aan het tegengaan van vervoersarmoede. Het ov heeft als doel om maatschappelijk gezien het meest toegankelijk te zijn. Om uiteenlopende redenen is het ov echter niet overal even sterk aanwezig, en sterk te maken. Het verbeteren van zoeken, boeken en betalen van, ook van aansluitende diensten, kan echter helpen de toegankelijkheid van het ov-systeem te versterken. Het ov kan hierdoor in een zogeheten MaaS-ecosysteem de backbone van het mobiliteitssysteem blijven. Dit is wenselijk omdat het ov op maatschappelijke middelen draait.

DUURZAMER MOBILITEITSSYSTEEM

MaaS maakt een efficiëntere inzet van mobiliteitsmiddelen mogelijk, en kan de bezettingsgraad ervan verhogen. De drempel voor het gebruik van ov en deelmobiliteit kan worden verlaagd. De reiziger kan zijn reis zo plannen dat de uitstoot ervan zo minimaal mogelijk is. Van mobiliteitsaanbieders kan worden geëist dat zij alleen duurzame en schone vervoermiddelen inzetten. Hiermee is MaaS ondersteunend aan de stevige maatschappelijke ambities en acties richting verduurzaming en Zero Emissie. Wanneer MaaS de drempel tot ov-gebruik als onderdeel van een ketenreis verlaagt dan neemt de uitstoot en materialengebruik per persoon per reiskilometer af. Een individu maakt een modaliteitskeuze echter niet alleen op basis van rationele, maatschappelijke overwegingen. Het wensgedrag moet aantrekkelijk en vanzelfsprekend worden gemaakt. MaaS kan bijdragen aan het gebruiksvriendelijker en makkelijker maken van maatschappelijk verantwoorde mobiliteitskeuzes.

5. OVERHEIDSROLLEN BIJ MAAS

De geschetste kansen en doelstellingen van de Vervoerregio komen niet vanzelf tot stand. Enige sturing hierop lijkt nodig. De wettelijke grondslag voor overheidsingrijpen verschilt per overheidsorganisatie. Zo kan het Rijk eisen stellen met betrekking tot de toelating van voertuigen op de openbare weg. De gemeente kan vergunningen geven voor gebruik van de openbare ruimte. De Vervoerregio is opdrachtgever van het ov, wat als exclusieve concessie wordt vergeven. Een fair MaaS-ecosysteem heeft een op-elkaar-aansluitende rolopvatting van alle drie de typen overheidsorganen nodig. Uit marktonderzoek van de Vervoerregio -waarbij vele nationale maar ook internationale mobiliteits- en platformaanbieders zijn aangeschreven en hebben gereageerd- blijkt dat er binnen de markt een brede behoefte is aan duidelijkheid en er breed een regulerende rol herkend wordt voor de overheid om te spelen. Men is minder eenduidig over hoe ver die rol dan reikt.

Binnen het zogeheten MaaS-ecosysteem -samenspel van actoren- bestaan taken, die afhankelijk van de opvatting, door zowel marktpartijen als overheid zouden kunnen worden uitgevoerd. Keuzes omtrent dergelijke marktordening worden meestal genomen in het licht van de bredere nationale bestuurscultuur, dat maakt dat dit per land kan verschillen. De marktmacht van bestaande grote mobiliteits- en platformaanbieders in het ecosysteem is een punt van aandacht. Werken aan Mobility as a Service kan hen helpen de marktmacht verder te consolideren door extra diensten te integreren in het eigen verkoopkanaal. Andere partijen hebben zich dan te schikken naar de wil van de sterkere partij. Bij dit winner-takes-all-principe speelt de overheid geen rol, anders dan de reeds bestaande rollen die zij al aanneemt.

<i>Mogelijke Beleidsmatige Wens Overheid</i>	Handelingsperspectief Gemeente	Handelingsperspectief Vervoerregio	Handelingsperspectief Rijk
Garanderen eerlijk aanbod en privacy voor reizigers	Voorwaarden stellen aan mobiliteitsaanbieders in vergunning, ontheffing of concessie	Expertise/adviserend Eisen stellen in ov-concessie	Rol Autoriteit Persoonsgegevens (AP) Hanteren keurmerk
Voorkomen ontstaan monopolies van aanbieders	Vergunningen aan meerdere mobiliteitsaanbieders vergeven, met beperkte aantallen. Eisen beschikbaarheid aanbod via externe kanalen	Expertise/adviserend Eisen stellen in ov-concessie	Rol Autoriteit Consument & Markt (ACM), Waakhond Eisen stellen in ov-concessie
Goede digitale werking MaaS	Voorwaarden stellen aan mobiliteitsaanbieders in vergunning, ontheffing of concessie	Expertise/adviserend Eisen stellen in ov-concessie	Rol Autoriteit Consument & Markt (ACM), Waakhond Verzorging centrale backoffice
Organiseren bereikbaarheid bepaald gebied	Concessie uitschrijven, voor vervoerders anders dan ov	ov-concessie	Expertise/adviseren Concessie Hoofdrailnet Spoor
Verkrijgen data reizigerspatronen	Eisen data-uitlevering volgens universele standaard in vergunning vervoeraanbieders	ov-concessie	Expertise/adviseren Concessie Hoofdrailnet Spoor
Integreren ov en ander vervoer	<i>Geen mogelijkheden</i>	MaaS-waardige concessie-eisen	Verruimen Wet Personenvervoer 2000 MaaS-waardige concessie-eisen
Stimuleren gebruik ov en deelmobiliteit, ten gunste van gebruik privéauto	Ruimte bieden, restrictiever omgaan met parkeerruimte (Autoluw).	Aanbod organiseren, momenteel niet mogelijk op dezelfde manier als ov.	Fiscaliteiten aanpassen

Overzicht huidige handelingsperspectieven per type overheidsorganisatie bij een aantal mogelijke mobiliteitswensen, gerelateerd aan Mobility as a Service.

ROL VERVOERREGIO

De formele wettelijke taak van Vervoerregio is het verzorgen van openbaar vervoer in de regio Amsterdam. Deze taak volgt uit de Wet Personenvervoer 2000. Daarnaast verzorgt de Vervoerregio in de praktijk veel meer zaken in het bredere gebied van verkeer en vervoer, zoals het (meehelpen) realiseren van fysieke infrastructuur. De organisatie streeft naar een optimum tussen beschikbaar en maatschappelijk betaalbaar openbaar vervoer, dit hangt samen met het gebruik. Hoe meer gebruik, hoe lager de maatschappelijke bijdrage op een rit, hoe meer ov te organiseren is. Bepaalde reispatronen, de zogenoemde 'dikke stromen' lenen zich het beste om als ov-verbinding te worden aangeboden, maar dan moeten deze wel gebruikt blijven worden.

Voor deze garantie op toekomst gebruik van 'dikke stromen' is het nodig om te komen tot een referentieaanbod van ov-reisproducten dat minimaal via MaaS-toepassingen verkocht kan worden. Door dit als opdrachtgever te bepalen wordt voorkomen dat ov-partijen op willekeurige wijze aansluiten op MaaS-platforms, als ook het daaruit voortkomende versnipperde productaanbod en reisgemak voor de gebruiker. Op deze manier kan tevens worden geregeld dat reisadviezen (deels) per ov, en daarmee ook boekingen en betalingen, aan de reiziger worden voorgesteld.

ROL WEGBEHEERDER

Voor de correcte werking (het ondersteunen van maatschappelijke waarden) van MaaS-platforms en mobiliteitsdiensten is een beroep nodig op de juridische mogelijkheden (vergunning, ontheffing) die gemeenten als beheerder van de openbare ruimte hebben. Dit is de allerbelangrijkste tradeoff die in te zetten is in contact met mobiliteitsaanbieders. Middels vergunningverlening kunnen wegbeheerders de kwaliteit en goed gedrag van andere mobiliteitsdiensten reguleren. Alleen op deze manier kan worden geregeld dat de verbinding tussen alle mobiliteitsaanbieders en MaaS-platforms geregeld is. De gewenste overheidsrol als verzorger van de basis van goede digitale verkoopkanalen van mobiliteit kan worden vergeleken met het verzorgen van een kwalitatief goede weg voor de wielen van mobiliteit. De weg wordt onderhouden, en er wordt landelijk periodiek gekeurd of voertuigen nog deugdelijk genoeg zijn om er gebruik van te maken. Een zelfde rol als kwaliteitsbewaker van mobiliteitsdienstverlening is wenselijk. Deze rol in het digitale domein kent per definitie een grondslag in het fysieke domein.

ROL RIJKSOVERHEID

Wanneer elke wegbeheerder afzonderlijk dient in te schatten in hoeverre een aanbieder geschikt is, en juist opereert en hier op toe dient te zien ontstaat een enorme beheersaak waar gemeenten in veel gevallen niet voor geëquipeerd zijn. Bovendien zullen zij veelal naar elkaar kijken voor ervaringen op dit vlak. Het is zinvol om de prestaties m.b.t. digitale dienstverlening van mobiliteitsdiensten regelmatig centraal te evalueren. Te denken valt aan onder andere; omgang met privacy, geschillen, werking van app, en omgang met andere dienstverleners. Dergelijke overwegingen met betrekking tot verkeersveiligheid hebben er in het verleden toe geleid dat de Dienst Wegverkeer (RDW) in het leven is geroepen als zelfstandig bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de toelating van voertuigen op de openbare weg.

Een verandering van fiscaliteiten kan het gebruik van MaaS (en daarmee ov) voor zowel respectievelijk overheden, gebruikers en werkgevers makkelijker en aantrekkelijker maken. Op dit moment wordt de leaseauto fiscaal bevoordeeld, door een fiscaal systeem van bijtelling en vrije kilometers. MaaS maakt een dergelijke benodigde controle van afgelegde afstanden, en een systeem van bijtelling ook mogelijk bij alle andere modaliteiten. Het biedt aldus de kans om de *lock-in* van leaseautogebruik te slechten, mits daar belastingtechnisch ook een stap toe gezet wordt.

Er bestaat een formeel wettelijk onderscheid in de Wet Personenvervoer 2000 tussen ov (bus, tram, metro, trein) en andere mobiliteitsvormen. Dit zorgt ervoor dat de andere vormen niet op dezelfde wijze met dezelfde doelen door te overheid te bekostigen zijn, en ook voor de reiziger niet op dezelfde manier (ov-reisproduct/chipkaart) te betalen zijn. Mobility as a Service-platforms zullen de onhandigheid in betalingen voor de reiziger vermoedelijk wegnemen, maar het verschil in beschikbaarheid niet. Tegelijkertijd vervalt met de digitale ontsluiting van mobiliteitsmiddelen een van de belangrijkste oude argumenten, de mogelijkheid tot controle van rechtmatig reizen, achter het verschil tussen ov en andere mobiliteitsmiddelen.

Het controleren van reisrecht en afstanden is nu ook zonder chauffeur mogelijk. De wetmakers in de jaren '90 voorzagen dit niet. Daarom is een heroverweging van dit uitgangspunt wenselijk om overheidsuitgaven aan bereikbaarheid nog efficiënter te kunnen maken, en bijvoorbeeld first-and-last-mile voorzieningen op een zelfde manier in te organiseren richten als regulier openbaar vervoer.

6. MARKTROLLEN BIJ MAAS

De invloed van marktpartijen in het MaaS-ecosysteem laat zich onderverdelen in twee verschillende rollen. Een platformaanbieder en een mobiliteitsaanbieder. De mobiliteitsaanbieder verzorgt de wielen, het platform de digitale ontsluiting ervan, en van andere diensten. Het is niet ongebruikelijk dat een marktpartij beide rollen wenst te pakken, maar sommigen pakken bewust slechts één van beide rollen. Met beide rollen is in theorie geld te verdienen, onder de voorwaarde dat het ecosysteem fair is.

De beschikbare mobiliteitsdiensten laten zich grofweg in twee categorieën onderscheiden; 'openbaar vervoer' en 'anders.' Openbaar vervoer wordt verzorgd door een aanbieder in opdracht van de overheid. Deze opdracht is bedoeld om de business case stabiel te houden, en kent meestal een directe overheidsbijdrage (Brede Doeluitkering) aan de exploitatie ervan. Andere mobiliteitsdiensten worden veelal verzorgd door een aanbieder met (impliciete) toestemming van de overheid, hierbij is meestal geen overheidsbijdrage voor exploitatie gemoeid.

PLATFORMAANBIEDERS

De rol van de MaaS-platformaanbieder is relatief nieuw, en de ontwikkeling van de as-a-service-economy. Binnen soortgelijke marktmodellen is er een digitaal bemiddelende rol tussen producent en consument. In veel gevallen zijn producent en consument relatief onbekenden voor elkaar geworden. De consument zal in veel gevallen refereren naar het platform waarlangs gekocht wordt. Voorbeelden uit andere markten vormen Thuisbezorgd.nl (voedsel), en AliExpress (allerhande consumentenproducten). Het platform verzorgt door centralisatie van contact en schaalvoordeel een bemiddelende rol, maar wordt soms ook de naam voor de markt van een bepaald goed. Dit fenomeen heet merkverwatering.

De platformaanbieder streeft veelal een (co-) monopolie na waarbij de consument zo gewend is om via het platform te zoeken en kopen dat de producent geen ander keuze rest dan aan te sluiten. Over elke transactie wordt een handelingsfee gerekend, wat de winst voor het platform betekent. Soms kent een platform op het oog verschillende interfaces maar steunen deze op dezelfde techniek. Verschillen in branding kunnen commercieel gezien interessant zijn om te focussen op leeftijdscategorieën, geografische (taal-) gebieden, en dergelijke. Een soortgelijke taakopvatting van platformaanbieders in de mobiliteitssector kan, afhankelijk van de marktordening, goede en slechte effecten hebben, voor mobiliteitsaanbieders en de maatschappij.

AANBIEDERS VAN OPENBAAR VERVOER

In Europese metropolitane gebieden vormt het ov de backbone van de stedelijke mobiliteit. Om maatschappelijke redenen is het wenselijk dat dit zo blijft. In Nederland heeft een vervoerder nu een wettelijk monopolie op het aanbieden van een lijndienst. In een MaaS-ecosysteem geeft de vervoerder dit een sterke positie. De daaruit voortkomende marktmacht ten opzichte van andere partijen is wel een punt van aandacht. Het opstellen van dienstverlening en het wederverkopen van reisproducten via niet-eigen platforms vinden vervoerders mogelijk ongewenst. Dit draagt echter wel het meest bij aan een level-playing field. De overheid dient ervoor te zorgen dat het ov de backbone blijft door de (weder-) verkoop van reisproducten door vervoerders via MaaS-platforms te eisen.

ANDERE MOBILITEITSAANBIEDERS

De afgelopen jaren is er wereldwijd een forse toename te zien aan beschikbare vervoermiddelen. Te denken valt onder andere aan elektrische steps, -fietsen, intelligente taxidiensten, en het delen van ritten. Bij al deze diensten is een theoretische maatschappelijke rol in een mobiliteitssysteem te herkennen. De RDW is voorzichtig met het formeel toelaten van nieuwe typen voertuigen. Hierdoor is van dit type ontwikkelingen in Nederland, vergeleken met andere landen, minder te merken. De aanbieders van nieuwe mobiliteitsdiensten framen hun diensten vaak doelbewust als MaaS. Ook wanneer dit strikt genomen (nog) niet waar is. Vaak kunnen zij met hun app-interface in principe ook andere mobiliteitsmiddelen weergeven, wanneer zij met de andere aanbieder een business-to-business samenwerking zijn aangegeven. Aanbieders zouden echter geholpen zijn wanneer er automatische wederzijdse acceptatie en wederverkoop van elkaars mogelijk is. De overheid kan hierbij helpen.

7. ECOSYSTEEM MAAS

Bij Mobility as a Service wordt het samenspel tussen overheden, mobiliteitsaanbieders, platformaanbieders en consumenten (reizigers), samengevat onder de term: 'MaaS-ecosysteem'. Dit samenspel leidt tot een zekere marktordening, afhankelijk van welke partij welke rol speelt. Uiteraard is de rol van de consument bepalend. Zolang deze niet koopt (reist met MaaS-app) is het verhaal hypothetisch. Aangenomen dat het reizen via apps ook in Nederland een vlucht zal nemen kunnen de overheden, mobiliteitsaanbieders en platformaanbieders rollen pakken, en zal een marktordeningsvorm ontstaan. Mobiliteitsaanbieders en platformaanbieders bereiden een dergelijke rol op het moment van schrijven ook al strategisch voor.

In het MaaS-ecosysteem zijn een drietal marktordeningsmodellen op hoofdlijnen te herkennen; (1) Volledig Privaat, (2) Volledig Publiek & (3) Mengvorm Publiek Privaat. Deze modellen verschillen in de mate waarin de taken verdeeld zijn tussen markt en overheid. Model 1 & 2 zijn absoluut en markeren de uiteinden van het spectrum. Model 3 beschrijft de tussenvarianten.

1. VOLLEDIG PRIVAAT MARKTORDENINGSMODEL

Binnen een volledig privaat MaaS-model zijn de volgende elkaar-niet-uitsluitende submodellen te herkennen; 'Winner-takes-all', en 'Dominante ov- vervoerder'. Door het belang van ov en de aparte concessiedynamiek geven deze submodellen andere maatschappelijke uitkomsten.

1A Winner-takes-all

In dit model wordt opereren partijen op een open markt in volledige concurrentie, zonder overheidsbemoeienis. Echter, zonder overheidsbemoeienis zal MaaS niets bijdragen aan beleidsdoelstellingen, en er soms rechtstreeks tegenin gaan. Om deze zelfde redenen opereert het ov in Nederland, omwille van zekerheden voor de reiziger, niet op een volledig open markt. Hieruit blijkt dat een dergelijke opstelling bij MaaS, mits aangenomen wordt dat het ov zoals het nu is behouden dient te blijven, onwenselijk is.

1B Dominante ov-vervoerder

In dit model wordt de kracht van de dominante vervoerder benut om het ov-product te verbreden met aanvullende diensten zoals autodelen, deelfietsen enzovoort. Bijvoorbeeld; een partij als NS is in dit scenario zowel mobiliteitsaanbieder (aanbieden van treindiensten en ov-fietsen), als platformaanbieder (verzorger van een platform waarop het eigen producten, maar ook die van andere mobiliteitsaanbieders verkoopt). Op het platform kan zij bepalen, binnen de ruimte van het mededingingsrecht, wie er aansluiten. Een dergelijke initiatief kan van een individuele ov-vervoerder, maar ook van een consortium van ov-vervoerders afkomstig zijn.

Een platform van een ov-vervoerder biedt de reiziger overduidelijk voordelen, en zeker de bestaande ov-reiziger gaat erop vooruit. Toch zijn er een aantal belangrijke kanttekeningen hierbij te plaatsen. Zo is de mate van sturing die uitgeoefend kan worden op dit deel van de dienstverlening van de vervoerder zeer beperkt. De vervoerder kan er bovendien voor zorgen dat werkelijk concurrerende MaaS-diensten niet groot kunnen worden, omdat dit haaks staat op de eigen zakelijke belangen.

2. VOLLEDIG PUBLIEK MARKTORDENINGSMODEL

2 Volledig Publiek

Dit is ook vooral een theoretische invulling, niet passend in de Nederlandse bestuurlijke context. Hierbij is zowel het MaaS-platform als het volledige mobiliteitsaanbod in overheidshanden. Hierbij is dus al het vervoer in wezen openbaar vervoer. Dit model beperkt marktinnovatie en is uiterst kostbaar. Het vereist structureel hogere uitgaven aan alle vormen van mobiliteit, als ook aan digitalisering. Het model kent daarmee trekjes van het communisme. Wel scoort dit model in alle opzichten het beste qua mogelijke bijdrage aan de beschreven beleidsmatige doelstellingen.

3. MENGFORM PUBLIEK-PRIVAAT

Er zijn twee mengvormen op hoofdlijnen te herkennen; 'Overheid ontwikkelt MaaS-platform' en 'Overheid ontwikkelt standaarden'. De modellen verschillen in de mate waarin de overheid een blijvende beheerstaak op zich neemt, of kan uittreden bij marktvolwassenheid. In een volwassen markt wordt vertrouwd op zelfregulerende mechanismen die het gebruiksgemak verzorgen.

In zowel model 'Overheid ontwikkelt MaaS-platform' als 'Overheid ontwikkelt standaarden' is een geleidelijke overdracht van rollen en taken van overheid naar markt mogelijk, afhankelijk van volwassenheid. Daarnaast kan de overheid besluiten taken bij zich te houden, bij vermoed marktfalen. De exacte verhouding van rollen taken tussen overheid en markt is in beide modellen nog dieper te verkennen. Hieronder worden enkel de hoofdlijnen beschreven.

3A Overheid ontwikkelt MaaS-platform

In dit model is het MaaS-platform (backend), in overheidshanden, en kunnen mobiliteitsaanbieders (mits voldoende aan bepaalde voorwaarden) hier gebruik van maken. De MaaS-apps (frontend) die hierop draaien zijn daarmee niet noodzakelijkerwijs in overheidshanden, maar de uniforme aansluiting van aanbieders is wel geregeld. Het systeem is hiermee stabiel, en bewaakt een level-playing field voor mobiliteitsaanbieders om binnen enige vorm van concurrentie hun marktpositie te vergroten. De innovatiekracht van de MaaS-apps die draaien op een door de overheid verzorgd platform is wellicht minder groot dan op een open-markt-platform.

Door de backend zelf te ontwikkelen en beheren als overheid wordt een bepaalde stabiliteit geboden, en is er relatief weinig verstoring op het gebied van data en gebruiksgemak wanneer er wisselingen in aanbieders zijn. Dit vereist een structurele overheidsrol met een beheersorganisatie. Dergelijke beheersorganisaties bestaan reeds voor (onderdelen van) het ov.

3B Overheid ontwikkelt standaarden

In dit scenario is zijn de MaaS-platform (-en) niet in overheidshanden, maar bepaalt de overheid wel de (basis van) de technische codes waarop deze draaien. Hierdoor wordt hetzelfde doel behaald als wanneer de overheid een beheersorganisatie inschakelt, alleen is dit gedecentraliseerd. Alleen voor de relevante doelen heeft de overheid toegang tot de informatie uit de backend.

Een dergelijke decentralisatie hanteert de Vervoerregio in de praktijk ook bij het ov, ze krijgt een soort minimum hoeveelheid informatie binnen van de vervoerders, waar gevoelige zaken als persoonsgegevens zijn uitgehaald. Het huidige praktische nadeel van de ov-data is dat deze per vervoerder binnenkomt, en met een omweg gekoppeld kan worden tot grotere reispatronen. Dit komt vooral omdat dit aspect nooit geregeld is, daarmee is AVG-wetgeving een beperkende factor. Met het opzetten van een dergelijke, maar geavanceerdere systematiek voor MaaS kan ook dit probleem worden verholpen. Met meer betere data kan de overheid slimmere keuzes maken, MaaS kan daarbij helpen. Mits de privacy en anonimiteit van gebruikers voldoende verzekerd is.

4. VOORKEURSMODEL

De combinatie van gekozen doelstellingen, randvoorwaarden en marktordeningsmodellen leidt ertoe dat er een model het meest kansrijk is; Model 3B: 'Overheid ontwikkelt standaarden' is een betaalbaar model waarbinnen de overheid ervoor zorgt dat er een platform op basis van een aantal regels en garanties op deelname (van in ieder geval ov-partijen) komt. Wanneer het platform en de markt gestabiliseerd zijn kan de overheid langzaam uittreden van directe bemoeienis en kunnen partijen onderling, binnen bepaalde regels, zelf onderling het beheer en werking verzorgen.

Het model vereist daarmee geen langdurige commitment, en geen opnemen van echt nieuwe overheidstaken. Daarmee is het model op de langere termijn het meest betaalbaar. Het model kent hiermee grote overeenkomsten qua insteek met de eerder gevolgde landelijke harmonisatieprocessen op de bancaire- en telefoniemarkt. De overige modellen lijken niet te voldoen aan de geschetste maatschappelijke randvoorwaarden. Zo vraagt Model 3A: 'Overheid ontwikkelt platform' blijvende overheidsinspanningen en directe uitgaven. De scheme's uit de bancaire en telefoniewereld bewijzen dat dit bij dergelijke maatschappelijke taken in Nederland niet nodig is.

De volledig private modellen 1A en 1B leveren weliswaar geen directe kosten op, maar er is een groot risico blijvende indirecte kosten. Er wordt bij de opkomst van platformen vaker gezien dat dit de overheid onverwacht een grote beheerstaak oplevert om de negatieve effecten ervan te mitigeren.

Zo heeft AirBnB de gemeente Amsterdam een kostbare handhavingstaak opgeleverd. Het volledig publieke model 2 is vooral erg kostbaar, en is extreem marktverstrend. Er is nu geen noodzaak te bedenken waarom dergelijk overheidshandelen nodig zou zijn, anders dan ideologie.

Uit voorkeursmodel voortkomende rollen overheid

Vanuit de mobiliteitsmarkt is steeds meer vraag om landelijke helderheid en uniformiteit in regelgeving. De beleidsmatige versnippering staat groei in de weg. Om de markt te helpen in haar wens om eenduidigheid in regels, en om de gemeenten te ontslaan van de 'verplichting' om regels te stellen en te toetsen, kan de Vervoerregio een lobby starten waarin zij het belang van de centrale periodieke keuring van mobiliteitsdiensten benadrukt. Het verzorgen van kwaliteitstoetsen bij allerlei bedrijvigheid is een typische overheidstaak.

Voor sommige vormen van ondernemerschap is een vergunning of ontheffing nodig, deze vormen kennen hun grondslag in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). In het bijzonder de horeca opereert onder bepaalde vergunningen, die ook bij misstanden kunnen worden ingetrokken, waarna de zaak dient te sluiten. Een dergelijk systeem rondom mobiliteit is betrekkelijk nieuw, maar zeker denkbaar. De gemeente Amsterdam stelt bij de vergunningverlening aan exploitanten van deelfietsen, -scooters, en andere diensten in de openbare ruimte dergelijke eisen in het vergunnings-/ontheffingsmodel. Hierbij wordt aangegeven hoe de aanbieder dient te werken, welke informatie de gemeente hoe behoort te ontvangen én hoe de dienstverlener technisch moet aansluiten op de standaarden die MaaS-dienstverlening mogelijk maken.

De wettelijke grondslag van deelmobiliteit (of de mogelijkheid daartoe) bevindt zich op het niveau van de individuele gemeente. In tegenstelling tot het ov heeft de Vervoerregio er formeel niets over te zeggen, want dat is niet bij wet geregeld. Daardoor is het nodig dat elke gemeente een helder, regionaal aansluitend, beleid bij deelmobiliteit bezit om te kunnen sturen. Hiermee kunnen zaken worden geregeld als de eerlijke aansluiting op mobiliteitsplatforms en het voorkomen van 'wilde concurrentie.' Taxi's worden al langer in sommige gemeenten middels vergunningen gereguleerd. Het is tevens zinvol om deze vergunningen zo in te richten dat er iets wordt gezegd over beschikbaarheid en geschillen via digitale platforms. Dit is ook in het belang van de chauffeur.

EFFECTEN OP BELEIDSDOELSTELLINGEN

Het marktordeningsmodel 'Overheid ontwikkelt standaarden' voldoet, als enige model, aan alle gestelde maatschappelijke randvoorwaarden bij Mobility as a Service, maar kent daarmee tegelijkertijd niet de allergrootst denkbare bijdrage aan de gestelde beleidsdoelstellingen. De effecten van model 'overheid ontwikkelt standaarden' op de doelstellingen worden hieronder kort beschreven.

Verminderen ruimtebeslag mobiliteitssysteem & Verminderen druk op mobiliteitssysteem

Wanneer de overheid de standaarden van de backend ontwikkelt kan een principe worden ingericht waarbij stilstand in drukke gebieden ontmoedigd wordt. Dit systeem kan op basis van actuele data worden gevoed. Daarnaast zijn mogelijkheden om spreiding aan te brengen over het wegennet, als geleiding richting overstappen op andere mobiliteitsvormen in principe programmeerbaar. Dit model biedt redelijke kansen, om aan deze gerelateerde doelstellingen bij te dragen, en verschilt hierin niet van een situatie het platform in geheel in overheidshanden is.

Hoogwaardiger Mobiliteitssysteem

De verbeterde vindbaarheid en verkrijgbaarheid van mobiliteit in een MaaS-platform is evident. Wanneer de overheid de regels op toegang bewaakt kan de drempel tot toetreding van nieuwe partijen gelijk worden gemaakt. De kansen op eerlijke, maatschappelijk verantwoorde, concurrentie en een groot aanbod worden daarmee groter. De rol van ov in de presentatie van reisadviezen kan bewaakt worden door deze een goede positie in het algoritme te geven.

Tegelijkertijd is er over de verschijningsvorm en toekomstvastheid van de apps waar de reiziger mee te maken heeft niet alles te zeggen. Een door de overheid beheerd platform is wel meer toekomstvast dan een platform waarvan de overheid alleen de standaarden ontwikkelt. Ondanks de standaarden is een einde mogelijk, bijvoorbeeld door matig gebruik door reizigers, of een technologische opvolging (redundantie). Aan de andere kant is een platform met standaarden vermoedelijk wel innovatiever van aard.

Duurzamer Mobiliteitssysteem

Bij platforms waarvan de standaarden door de overheid worden ontwikkeld kan ten aanzien van toetreding van mobiliteitspartijen worden geëist dat zij zich minimaal conformeren aan de op dat moment relevante duurzaamheidseisen. Verduurzaming kan dan als wisselgeld worden gevraagd bij toetreding van mobiliteitsaanbieders tot het MaaS-ecosysteem.

De eisen omtrent duurzaamheid van aanbieders kunnen in principe tussentijds worden aangescherpt, maar dit proces is vermoedelijk organisatorisch complexer dan wanneer de overheid het platform zelf beheert. Een werkelijk verschil zal echter gemaakt moeten worden in de lokale en nationale wet- en regelgeving waar geregeld kan worden of niet-duurzame mobiliteitsdiensten bestaansrecht hebben.

8. HANDELINGSPERSPECTIEF

Met de strategische keuze om de overheid de standaarden voor een MaaS-platform te laten ontwikkelen neemt de Vervoerregio een volgende stap in het digitaal beter verbinden van mobiliteitsvormen. Het is de eerste keer dat een dergelijke ontwikkeling zich ook deels buiten het eigen domein van de ov-concessie bevindt. Omdat de stap zich deels buiten de eigen invloedssfeer bevindt is er een onderscheid te maken tussen acties die Vervoerregio zelf kan (laten) uitvoeren, en acties die zich in het domein van andere overheden bevinden. Een aantal van deze keuzes, en het voorgestelde organisatieniveau komen voort uit het reeds bestaande ov-ecosysteem, deze zijn te zien als een verlengde van de Nederlandse organisatie van de ov-markt. Hieronder volgt een overzicht.

8.1. ACTIES OP NATIONAAL NIVEAU

Een aantal acties zijn het beste op een nationaal niveau te organiseren. Hetzij door het Rijk, hetzij in een samenwerkingsvorm tussen de decentrale overheden. Dergelijke samenwerkingsvormen zijn in het ov-ecosysteem gewoon, zoals organisaties als DOVA en NDOV. Respectievelijk het samenwerkingsverband tussen de opdrachtgevende ov-autoriteiten (waaronder de Vervoerregio), en de nationale databank openbaar vervoer, die alle data over de ov-voertuigen centraal bijhoudt.

Bepalen technische standaarden MaaS-platform

Het schrijven van de standaarden leidt tot een technisch koppelvlak waarlangs data kan worden uitgewisseld. Door te bepalen welke data in welke gegevensstructuur wordt uitgewisseld tussen consumenten en producten, c.q. reizigers en mobiliteitsaanbieders wordt de eerlijkheid van de markt bewaakt voor beiden. De gewenste diepte van de werking van het technisch koppelvlak en de ruimte die platformaanbieders vervolgens hebben om op basis van de code eigen voorkeuren en inzichten erbovenop te programmeren vormt een belangrijk uitzoekpunt.

Verkennen mogelijkheden periodieke keuring mobiliteitsdiensten en bijbehorend keurmerk

Door mobiliteitsaanbieders (producenten) centraal te keuren is het voor reizigers (consumenten) herkenbaar met welke partij zij zaken doen. In de keuring dient in ieder geval de digitale werking binnen de MaaS-standaarden (veilige omgang met persoonsgegevens, goed functioneren interoperabiliteit en betalingsverkeer) maar mogelijk zijn er andere relevante zaken op het gebied van dienstverlening te keuren. Voor (lokale) overheden is een dergelijk keurmerk een belangrijk hulpmiddel in het kunnen selecteren van en, werken met betrouwbare aanbieders. Zelf keuren is echter meestal niet realistisch. Keuring van mobiliteitsmiddelen is gecentraliseerd, in dit geval bij het Zelfstandig Bestuursorgaan RDW (Rijksdienst Wegverkeer). Verkend dient te worden of een dergelijke keuringsrol bij Mobility as a Service op een soortgelijke wijze te organiseren is.

Invoeren MaaS-waardige ov-concessie-eisen

Platform DOVA, de samenwerking van Nederlandse decentrale overheden die als concessieverlener optreden, werkt aan de zogeheten MaaS-waardige concessie-eisen. Deze eisen zijn een flexibel adaptief document waarnaar in de teksten van ov-concessies kan worden verwezen. De eisen kunnen daarmee worden aangepast naar wat er op dat moment nodig lijkt op het gebied van de integratie tussen ov-vervoerders en andere spelers in het MaaS-ecosysteem. Conform de concessieverplichting dient de vervoerder aldus de beschreven actie uit te gaan voeren.

In het ov-landschap vormt een nieuwe concessie het moment om nieuwe dingen af te spreken. In de tijd daaraan voorafgaand vormen zaken die niet in de concessiedocumenten beschreven staan meestal een punt van onderhandeling tussen vervoerder en opdrachtgever. Nieuwe concessies zijn dus het middel om de MaaS-waardige concessie-eisen in te voeren. De uitdaging hierbij is dat sommige concessies nog zeer lang lopen en dat hierbij mogelijk wel een vorm van heronderhandeling voor invoering noodzakelijk is.

Op landelijk niveau vormt met name de concessie tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en NS betreffende de exploitatie van het hoofdrailnetwerk een punt van aandacht. Deze concessie kent, in tegenstelling tot de regionale concessies, geen vorm van exploitatiebijdrage. Hiermee heeft NS een grotere commerciële insteek, en meer vrijheid om zelf beslissingen te maken over de dienstverlening. MaaS-waardige eisen kunnen door NS worden ervaren als niet in het eigen commerciële belang. Dit vraagt een stevige rol vanuit het de landelijke politiek. De Vervoerregio zal hiervoor moeten pleiten. Wanneer de reiziger niet met (alle) MaaS-apps bij de nationale spoorvervoerder terecht kan is dit een groot gemis voor het mobiliteitssysteem. Zowel in de regio Amsterdam als in de rest van Nederland.

Bepalen referentie-aanbod ov-producten

In Nederland bestaat een grote verscheidenheid aan geldige reisproducten in het ov. Sommige zijn geldig in een gebied, sommige bij een vervoerder, en sommige nationaal. Zo kan de reiziger overal op saldo reizen. Afhankelijk van de reisfrequentie is het soms slimmer om een abonnement, of meerrittenkaart te nemen. Dit is voordeliger voor de reiziger, en voordeliger voor vervoerder en opdrachtgever.

Aldus bestaan er per concessie verschillende mogelijke reisproducten, die op een bepaalde rekenkundige grondslag gebaseerd zijn. Door die grondslag zijn sommige producten in meerdere gebieden geldig, en andere juist niet. De grondslag laat wederverkoop soms wel, maar soms ook niet toe. De meeste ov-reisproducten zijn aldus alleen verkrijgbaar bij een vervoerder die ze ook zelf accepteert. Het gebrek aan regels rondom wederverkoop en acceptatie maakt dat reizen met MaaS-apps op dit moment op z'n best met digitale 'incidentele kaartjes' kan, die relatief gezien erg duur zijn, of hier en daar al op saldo, afhankelijk van de vervoerder.

Deze versnippering biedt reizigers en platformaanbieders niet de gewenste helderheid. Het structureel reizen moet ook via MaaS-apps kunnen. Het is alleen de vraag welke abonnementsvormen zich daar wel, en welke zich daar niet toe lenen. Het is aldus zaak dat opdrachtgevers een referentieaanbod bepalen van reisproducten die via MaaS-beschikbaar worden gesteld. De organisatievorm, en de mate waarin nationale uniformiteit te bereiken is, is nader uit te zoeken.

Verkennen aanpassen fiscaliteiten

Het reizen via MaaS-apps biedt een unieke kans om een 'systeem van bijtelling' anders dan zoals gebruikelijk via leaseconstructies van auto's te organiseren. Autolease, het hebben van een abonnementsvorm op een auto, veelal als voorwaarde van het arbeidscontract, is sterk opgekomen sinds de jaren '80. Jarenlang voelden werkgevers in bepaalde segmenten zich min of meer gedwongen deze arbeidsvoorwaarde te bieden om goed personeel te werven en te behouden. Autolease steunt op de afkoop van te rijden kilometers. Veelal is dit de woon-werkafstand en nog een aantal vrije kilometers. Vanaf 500 privé-kilometers wordt belasting geheven over het loon. De cataloguswaarde van de auto is hierbij leidend voor de belastinggrondslag, waarbij zuinigere voertuigen worden beloond.

Deze zogeheten bijtelling is dus gunstig voor de consument, omdat deze geen directe betalingen doet voor de kilometers. Dit zorgt veelal voor een lock-in, die autogebruik wel heel aantrekkelijk en vanzelfsprekend maakt ten opzichte van andere mobiliteitskeuzes. Een dergelijke constructie voor andere mobiliteitsmogelijkheden is in Nederland tot nu toe niet succesvol geïmplementeerd. Dit komt omdat de leasemethodiek steunt op de registratie van gereden kilometers. Bij auto's is deze automatische registratie sinds de jaren '80 steeds vanzelfsprekender en waterdichter geworden. Bij ov en andere mobiliteitsmiddelen bestonden mogelijkheden tot afstandregistratie, eerst technisch maar later ook vooral organisatorisch gezien, jarenlang niet.

Bij het bepalen van een technische standaard van MaaS is deze vorm van informatieverwerking van groot belang. Het stelt de markt in staat om multimodale reisproposities te bieden aan werkgevers. Maar, belangrijker, het stelt het Ministerie van Financiën in staat om een soortgelijke belastingconstructie en -controle te verrichten op alle mobiliteit. Hiermee wordt een mobiliteitssysteem mogelijk waarin auto en ov qua directe ervaren kosten voor het individu gelijk worden. De indirecte stimulans tot autogebruik kan hierdoor deels vervallen. De Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Financiën dienen deze kansen te verkennen.

Verkennen bijdragen aan exploitatie niet-ov-diensten

De wettelijke grondslag van het openbaar vervoer stamt uit het jaar 2000. Dat was een tijd waarin het reizen met apps nog ondenkbaar was. Fysieke sleutels, vervoerbewijzen en controle kenden geen alternatieven. Daardoor waren op het moment dat de Wet Personenvervoer 2000 werd vastgesteld alleen trein, metro, tram en bus onder de wettelijke definitie van ov te scharen. Hierdoor bestaat nu de situatie dat alleen op basis van de genoemde modaliteiten een ov-concessiemodel in te richten is. Een integrale concessievorm, waar ook andere mobiliteitsmiddelen tot behoren, is zeer ingewikkeld te organiseren, en steunt op het principe dat de betreffende ov-vervoerder deze als nevenactiviteit aanbiedt. Dat is dan weer ingewikkeld omdat de vervoerder er in verband met kruissubsidie geen exploitatiebijdrage voor kan inzetten.

Deze situatie vormt, met de opkomst van allerlei nieuwe mobiliteitsmiddelen en de mogelijkheden voor de reiziger om deze op dezelfde manier te betalen, gedateerd aan. Het kunnen inrichten van vervoersmogelijkheden met andere middelen dan trein, metro, tram en bus kan in veel gevallen efficiënter zijn. Een andere mobiliteitsdienst, kan betere beschikbaarheid voor de reiziger betekenen tegen lagere maatschappelijke kosten.

Nu het gebruik van andere vervoervormen zoals fietsen en autodelen controleerbaar en daarmee vergelijkbaar wordt met de traditionele ov-modaliteiten is een nieuwe uitleg van de wettelijke mogelijkheden tot stimuleren van vervoer nodig. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Financiën worden opgeroepen deze mogelijkheden te verkennen.

8.2. ACTIES OP NIVEAU VERVOERREGIO

Door de genoemde acties op nationaal niveau kan de Vervoerregio haar taken gemakkelijker uitvoeren op een manier waar de reiziger beter van wordt. De Vervoerregio zal vanuit de eigen rol als concessieverlener ook de benodigde stappen als het invoeren van de MaaS-waardige concessie-eisen zetten, inclusief een regionaal referentieaanbod aan ov-producten. Aan de andere kant dient de effectiviteit van vele acties een grondslag in de openbare ruimte te kennen. Wettelijk gezien kan de Vervoerregio alleen op het gebied van ov (bus, tram, metro) hier bepalend in zijn. Voor alle andere diensten is een rol van de wegbeheerder nodig. Onderstaand worden de voor de Vervoerregio nieuwe acties beschreven, evenals een aantal relevante andere acties.

Opstellen Regionale Voorwaarden Mobiliteitsaanbieders

De Vervoerregio kan haar gemeenten helpen door vanuit expertise een referentiedocument op te stellen met alle relevante zaken waaraan mobiliteitsaanbieders ten aanzien van hun fysieke en digitale dienstverlening dienen te voldoen om tot een regionaal afgestemd systeem te komen, dat de gebruiker de beste opties en veiligheid biedt. De niet-gebruiker dient er andersom geen overlast van te ervaren. De gemeente Amsterdam werkt op het moment van schrijven een dergelijk gemeentelijk voorwaardendocument uit. Met voorwaarden voor aanbieders van mobiliteit en logistieke diensten, in en middels het digitale domein. De voorwaarden zullen er mede voor moeten zorgen dat deze diensten bijdragen aan de waarden en normen die Amsterdam stelt ten aanzien van mobiliteit. Denk hierbij aan inclusiviteit, gelijk speelveld, lage druk op openbare ruimte etcetera.

Een regionaal voorwaardendocument kan daarnaast bevatten; een technologische uitwisselingsstandaard van de digitale diensten, een verwijzing naar een bestuurlijk informatieprofiel, en de omgang met burgers en overheid. Een dergelijk referentiedocument op regionale schaal, beheerd door de Vervoerregio kan helpen, om de regionale verschillen in regelgeving en aanbodmogelijkheden zo klein mogelijk te maken.

Verkennen noodzaak toegankelijke apps voor personen met een mobiliteitsbeperking

Het stellen van eisen omtrent de acceptatie van personen met een mobiliteitsbeperking in de standaarden van een MaaS-platform (backend) is belangrijk, maar zegt niets over de apps (frontend) die erop draaien. Het is niet waarschijnlijk dat elke app even inclusief is, want het programmeren en onderhouden van apps, komt meestal voort uit een commercieel belang. Bij marktfalen zal de overheid bij moeten springen om dit commerciële belang bij developers te vinden, een ontwikkelbudget.

Daarnaast zal de handelingsfee voor het boeken van WMO-vervoer vermoedelijk op een andere manier moeten worden georganiseerd. Immers, een verrekening van een handelingsfee (servicekosten) met het Persoonsgebonden Budget is maatschappelijk gezien moeilijk uitlegbaar. Daarom hebben enkele groepen reizigers vermoedelijk aparte, niet-commerciële apps nodig. Voorgesteld wordt dit nader uit te werken in een aparte notitie, waarbij ook andere praktische verschillen tussen vervoer vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en overig vervoer (waaronder ov) nader worden beschouwd.

Gerelateerde Beleidsterreinen

Mobility as a Service ondersteunt een mobiliteitstransitie. Om deze aan te jagen werkt de Vervoerregio al aan de volgende acties. Via programma Zero-Emissie stimuleert zij het gebruik van schone voertuigen. Beleidsmatig werkt zij de volgende onderwerpen verder uit; Deelmobiliteit, Hubs, Flexvervoer, Afstanden naar ov-haltes en Parkeren. Ten alle tijden wordt gewerkt aan betere beschikbaarheid en inzet van informatie bij mobiliteitsvraagstukken. Bij de beleidsmatige en praktische ondersteuning van gemeenten zijn deze onderwerpen soms samen te nemen. Een combinatie ervan kan bijdragen aan de beleidsmatige doelstellingen. Mobility as a Service doet dit op zichzelf niet.

8.3 ACTIES OP GEMEENTELIJK NIVEAU

De gemeente, als beheerder van de openbare ruimte, neemt een essentiële positie in. Alleen zij kan mobiliteitsaanbieders (producten, excl. ov) formeel aanspreken op correct handelen. Met dit eerste contact is vervolgens het afdwingen van een correcte werking van platformaanbieders mogelijk. Immers, wanneer de producenten dreigen weg te vallen, voelen platformaanbieders dat ook. Zodoende kan een faire marktordening worden bewaakt.

Invoeren APV-artikel 'Mobiliteitsdiensten in de Openbare Ruimte'

Na de wilde opkomst van de deelfietsen in 2017, onder andere in Amsterdam, zagen gemeenten in dat hun toenmalig juridisch instrumentarium, de artikelen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) gericht op buiten handelen, venten, onvoldoende waren om goed te sturen op mobiliteit in de openbare ruimte. Op basis van de ervaringen is Amsterdam overgegaan tot het implementeren van een nieuw specifiek APV-artikel (2.50a APV Gemeente Amsterdam). Dit artikel, samen met soortgelijke artikelen uit onder meer Groningen en Den Haag, heeft model gestaan voor een voorbeeldartikel van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

Door het VNG-artikel, of een doorvertaling ervan naar het eigen juridisch kader, formeel in te voeren heeft elke Vervoerregio-gemeente een grondslag voor beleid, waaronder eisen aan mobiliteitsaanbieders, rondom MaaS. Hierbij kan de gemeente gebruik maken van de expertise van de Vervoerregio om zoveel mogelijk regionale beleidsmatige harmonie te bereiken. Ook zonder relevante mobiliteitsaanbieders die nu in de gemeente aanwezig zijn, of aangeven daarin interesse te hebben is dit kader van groot belang. Het helpt bij toekomstige mobiliteitsvraagstukken.

Aanvullende bepalingen kunnen voortkomen uit het Regionale Voorwaardendocument, en kunnen onder andere bevatten: een verwijzing naar een informatieprofiel voor de overdracht van beleidsmatig relevante informatie, en een verwijzing naar de dan courante technische standaard van Mobility as a Service in Nederland. Op het moment van schrijven lijkt de zogeheten TOMP-API hiertoe het meeste perspectief te bieden, maar dit is nog geen uitgemaakte zaak.