

## Mobility as a Service

Rli-adviestraject uitvoeringskracht



# 1. Introductie

## Rli-adviestraject uitvoeringskracht

Er bestaan binnen en buiten de overheid steeds grotere zorgen over de vraag of overheden en hun uitvoeringsorganisaties, samen met bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers, erin zullen slagen om de grote transities op het gebied van de leefomgeving en infrastructuur te realiseren.

In 2023 onderzoekt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) hoe de uitvoeringskracht kan worden versterkt die nodig is om het voorgenomen beleid voor de grote opgaven in de leefomgeving (tijdig) te realiseren.

In de eerste fase zijn quickscans gemaakt van tien praktijkcasussen met behulp van een literatuurscan en rondetafelgesprekken met mensen uit de uitvoeringspraktijk.

Dit is het casusrapport over Mobility as a Service (MaaS).

## Casus: Mobility as a Service (MaaS)

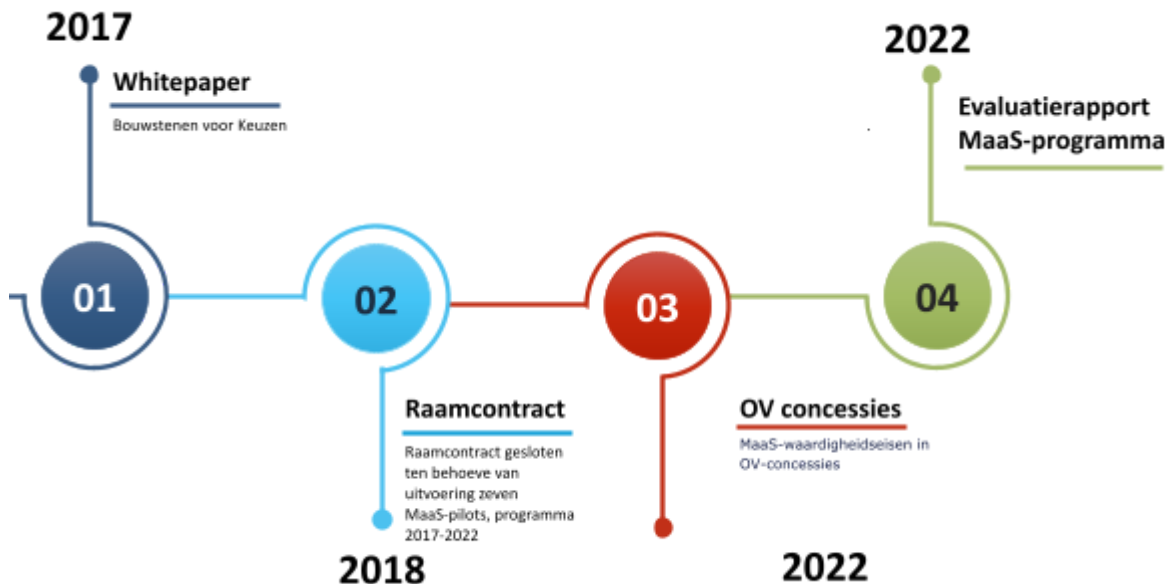
<b>Onderwerp</b>	<p>Mobility as a Service (MaaS) is een potentiële ontwikkeling in de mobiliteitstransitie. MaaS is dienstverlening voor personenmobiliteit via een online platform voor het zoeken, vergelijken, reserveren en betalen van verschillende mobiliteitsdiensten, met actuele informatie (KiM, 2019). Hiermee kunnen vervoerstromen beter met elkaar worden gebundeld en kan de individuele mobiliteitsbehoefte beter afgestemd worden op het aanbod.</p> <p>MaaS zou mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan meerdere maatschappelijke doelen zoals CO<sub>2</sub>-reductie, betere benutting van beschikbare capaciteit in het multimodale mobiliteitssysteem, fileproblematiek, en betaalbaarheid.</p>
<b>Afbakening</b>	<p>De casus gaat in op de lessen die kunnen worden getrokken uit de uitvoering van MaaS-initiatieven tot nu toe. Het programma MaaS in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft hier een belangrijke rol in gespeeld.</p>

## Beleidspakket en tijdlijn

<b>Doelen</b>	<p>Het programma MaaS liep van 2017 tot 2022 en had de volgende doelstellingen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• reisdata koppelen en zeven regionale apps aanbieden, zodat de reiziger kan kiezen uit alle combinaties aan</li></ul>
---------------	--

	<p>vervoersmogelijkheden, en die kan plannen, boeken en betalen. De privacy van de reiziger wordt daarbij gegarandeerd;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MaaS- ervaringen opdoen en hiervan leren, en mobiliteitskennis uitbreiden. Goede toepassingen en voldoende gebruikers zijn daarbij voorwaarden;</li> <li>• met MaaS een eerste stap zetten naar een duurzame vervoerstoekomst, waar bezit minder belangrijk is en dienstverlening juist belangrijker wordt.</li> </ul> <p>Er bestaan voor de toepassing van MaaS geen meetbare doelstellingen die gekoppeld zijn aan maatschappelijke opgaven.</p>
<b>Instrumenten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programma MaaS. Dit programma bestaat uit zeven pilots in zeven regio's.</li> <li>• Standaard voor data-uitwisseling (TOMP-API). Deze open-standaard is in een internationale samenwerking door diverse vervoerders en MaaS-dienstverleners opgesteld en geïmplementeerd.</li> <li>• Afsprakenstelsel MaaS-waardigheidseisen in ov-concessies. Met dit afsprakenstelsel is geborgd dat reizigers tickets voor het ov kunnen krijgen via MaaS-dienstverleners, vervoerders alleen verkoopwaarden stellen die transparant, non-discriminerend en concurrerend zijn, en dat overheden toegang krijgen tot mobiliteitsdata die worden verzameld.</li> <li>• Nationaal Toegangspunt Mobiliteitsdata. Overheden, ov-bedrijven en marktpartijen kunnen hier multimodale informatie onderbrengen, zodat deze makkelijker gedeeld kan worden.</li> </ul>

In de onderzochte periode zijn de volgende momenten van belang:



## Leeswijzer

Dit casusrapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 beschrijven we enkele signalen van haperende uitvoeringskracht. Deze signalen waren aanleiding om de casus MaaS nader te verkennen.
- Hoofdstuk 3 gaat in op acht uitvoeringsaspecten en in hoeverre deze een rol spelen bij het realiseren van MaaS.
- In hoofdstuk 4 geven we weer welke dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren komen in deze casus.
- In hoofdstuk 5 geven we als tot slot de bronnen weer die gebruikt zijn voor dit casusrapport.

## 2. Signalen van haperende uitvoeringskracht

De casus MaaS is mede geselecteerd op basis van de onderstaande signalen van haperende uitvoeringskracht.

Het resultaat van de uitvoering van het MaaS-programma met daarin zeven regionale pilots is tweeledig. Aan de ene kant zijn de pilots uitgevoerd en zijn er lessen geleerd. Aan de andere kant heeft MaaS nog niet geleid tot breed gebruik. Het aanbod is nog te beperkt, het huidige aanbod sluit nog niet aan op de behoefte, de openbare ruimte is nog onvoldoende ingericht op deelvervoer, openbaar vervoer sluit nog niet aan op MaaS vanwege een gesloten betalingssysteem, en er mist een open data-uitwisseling tussen partijen (ABN AMRO, 2019).

Dit beeld is passend bij een algemene conclusie die de Rli eerder trok over digitalisering van personenmobiliteit, namelijk dat digitale mogelijkheden vooralsnog vooral ingezet worden om bestaande mobiliteitssystemen en vervoerswijzen te optimaliseren (Rli, 2021).

Door middel van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is verkend welke uitvoeringsaspecten hieraan ten grondslag liggen. De inzichten daaruit worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

### 3. Wat is de rol van de uitvoeringsaspecten?

Bij de start van het adviestraject uitvoeringskracht heeft de Rli acht aspecten geïdentificeerd die de uitvoering kunnen belemmeren of ondersteunen. Op basis van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is in beeld gebracht wat er speelt rondom deze aspecten binnen de casus MaaS. In onderstaande tabel zijn de bevindingen over belemmeringen in de uitvoering ingedeeld bij de eerder geïdentificeerde acht aspecten.

Aspecten	Illustratie van (belemmerende) werking van aspecten
<p><b>Beleidspakket</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geheel van doelen, maatregelen en instrumenten</li> </ul>	<p>Uit het evaluatierapport van de MaaS-pilots komt naar voren dat het onduidelijk is hoe MaaS een plek krijgt in de doelen die het Rijk heeft. Door het ontbreken van een achterliggende maatschappelijke doelstelling is het moeilijk te bepalen waarvoor precies uitvoeringskracht nodig is.</p> <p>In het rondetafelgesprek kwam naar voren dat er sprake was van een samenloop van omstandigheden waarbij overheid, kennis- en marktpartijen vanuit een <i>fear of missing out</i> op de MaaS-trein sprongen. Alle betrokkenen koppelden irreële verwachtingen aan MaaS, terwijl een beleidstheorie (onder andere inzichten in de effecten, de benodigde condities en de benodigde gedragingen van de reiziger) ontbrak. Dit wordt bevestigd in het evaluatierapport van TwynstraGudde (2022).</p>
<p><b>Governance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Departementale samenwerking</li> <li>• Interbestuurlijke samenwerking</li> <li>• Rolverdeling markt en overheid</li> </ul>	<p>Uit het rondetafelgesprek kwam naar voren dat de samenwerking tussen de departementen moeizaam verloopt. IenW moest andere departementen overtuigen van het nut en de noodzaak van MaaS. Daarnaast is het ook binnen het eigen departement een uitdaging om MaaS te positioneren ten opzichte van de meer traditionele beleidsterreinen zoals het beleid voor vervoer met de auto.</p> <p>De grootste belemmering in de governance zit echter in de samenwerking tussen de markt en de verschillende bestuurslagen. Het (internationale) speelveld is complex en bestaat uit vele deelnemers. Tijdens het rondetafelgesprek kwam naar voren dat het ego-denken van de markt de opschaling van MaaS in de weg zit. Vervoerders denken dat ze eigenaar zijn van de klant. Dit zorgt voor een gebrek aan vertrouwen tussen marktpartijen en tussen de markt en overheid. Een gevolg hiervan is dat marktpartijen niet gewillig zijn om data met elkaar uit te wisselen en aan te sluiten op eenzelfde platform. De MaaS-pilots hebben wel een bijdrage geleverd aan het bewerkstelligen van meer vertrouwen tussen marktpartijen.</p>

	<p>Ondanks dat de MaaS-pilots een positieve bijdrage hebben geleverd aan het vertrouwen tussen marktpartijen wordt de publiek-private samenwerking belemmerd door een meervoudige aansturing van de overheid. Zo moeten aanbieders van het openbaar vervoer aan de ene kant winstgevend zijn en aan de andere kant een brede dienstverlening aanbieden. De vraag of je openbaar vervoer niet moet zien als een openbare dienstverlening is nooit eenduidig beantwoord, waardoor ook de rol van de (Rijks)overheid met de ontwikkeling van MaaS onduidelijk blijft.</p>
<p><b>Toepasbaarheid</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consistentie/ samenhang in beleid en instrumenten</li> <li>• Wisselwerking/ communicatie tussen beleid en uitvoering</li> <li>• Cultuurverschillen (beleid/uitvoering of Rijk/decentraal)</li> <li>• Handhaafbaarheid</li> <li>• Ruimte in beleid voor maatwerk, adaptiviteit</li> </ul>	<p>Toepasbaarheid is niet naar voren gekomen als belemmerend aspect.</p>
<p><b>Bestuurskracht en politieke wil</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiek en bestuurlijk draagvlak en commitment (waaronder tussen bestuurslagen)</li> <li>• Kwaliteit van bestuurders</li> </ul>	<p>Om MaaS echt een serieuze plek in het mobiliteitssysteem te geven is langdurige politieke en bestuurlijke wil nodig (Twynstra Gudde, 2022). Hiervoor is, zoals de Rli aangeeft, overheidssturing op publieke waarden van belang (Rli, 2021). Het ontbreekt aan deze valuecase. Het blijven inzetten op autogebruik en het ontbreken van de keuze of openbaar vervoer beschouwd moet worden als publieke dienst zijn hierbij van belang.</p> <p>De politieke en bestuurlijke wil om aan de slag te gaan met MaaS was bij de start van het marktinitiatief hoog. Deze hoge verwachtingen waren er zowel aan de publieke als private kant. Zo ontstond vanuit beleidsmakers naar de politiek toe het verhaal dat MaaS bij zou dragen aan meerdere maatschappelijke doelstellingen. Bij marktpartijen ontstond het verhaal dat MaaS het vervoer van de toekomst zou zijn. Bij ov-bedrijven ontstond de angst dat winsten zouden weglekken naar nieuwe private deelmobiliteiten. Uit deze hoge verwachtingen ontstond er aan beide kanten ook de eerdergenoemde <i>fear of missing out</i>. Aan de politieke en bestuurlijke kant was er de angst dat het reguleren van MaaS door de overheid niet meer goed mogelijk zou zijn als te laat</p>

	werd ingestapt, omdat een dominante marktpartij het dan voor het zeggen zou hebben.
<b>Hulpbronnen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Beschikbaarheid van dan wel toegang tot financiële middelen</li> <li>Kwantiteit/kwaliteit van personeel (krappe arbeidsmarkt)</li> </ul>	<p>Een gebrek aan vindbare, toepasbare en uitwisselbare data is een belemmering bij de opschaling van MaaS. Daarnaast hebben de MaaS-pilots door COVID-19 onvoldoende data opgeleverd. In het rondetafelgesprek werd aangegeven dat deze data met name nodig zijn om kennis te ontwikkelen over de businesscase.</p> <p>Verder kwam in het rondetafelgesprek naar voren dat een gebrek aan kennis en kunde bij overheden een bijkomende belemmering is. De opschaling van MaaS vraagt om een ambtenaar met andere competenties; een ondernemende ambtenaar met inzicht in het belang van de ondernemer. Bij kleinere gemeenten is naast gebrek aan kennis en kunde een gebrek aan capaciteit ook een belemmering voor de opschaling van MaaS. Gehoord wordt dat hier ook een wisselwerking is met een gebrek aan politieke en bestuurlijke wil.</p>
<b>Juridische aspecten</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Juridische procedures (inclusief participatie, vergunningverlening, bezwaar en beroep)</li> </ul>	<p>Juridische regels zijn ingericht op de mobiliteit van ruim twintig jaar geleden. Zo is de term deelmobiliteit niet opgenomen in de Wet personenvervoer. Dit vormt een belemmering voor de opschaling van MaaS.</p> <p>In het rondetafelgesprek werd aangegeven dat het aanpassen van deze regels alleen mogelijk is als het doel waarvoor MaaS wordt ingezet duidelijk is. Het vraagt daarbij ook om een objectivering van deze doelen.</p> <p>Toch zijn er stappen gezet. Zo zijn de fiscale regels ten behoeve van de inzet op deelmobiliteit voor werkgevers aangepast en zijn standaarden ontwikkeld rondom data-uitwisseling. Ook zijn de MaaS-waardigheidseisen opgesteld en door het Bestuurlijk Overleg Nationaal Openbaar Vervoer Beraad vastgesteld. Deze maken nu deel uit van alle nationale ov-concessies.</p>
<b>Fysieke context</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ruimtelijke en technische mogelijkheden, concurrerende ruimteclaims</li> <li>Complexe eigendomsverhoudingen (incl. grondposities, eigendomsrecht)</li> </ul>	<p>De fysieke context is mede bepalend voor de potentie van MaaS. De slagingskansen van MaaS in verstedelijkte gebieden wordt hoger ingeschat dan in meer landelijke gebieden.</p>



<ul style="list-style-type: none"> <li>Bouwkosten, energieprijzen, materiaalschaarste</li> </ul>	
<p><b>Maatschappelijke context</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Maatschappelijk draagvlak voor beleid, besluit of programma</li> </ul>	<p>Er is onvoldoende gekeken naar de wensen, behoeften en het gedrag van de eindgebruiker. MaaS zou het voor de reiziger eenvoudiger moeten maken om gebruik te maken van verschillende vervoersmodaliteiten en daarmee het autogebruik te verminderen. MaaS is hier (nog) niet in geslaagd.</p> <p>In het rondetafelgesprek kwam naar voren dat deelmobiliteit via een MaaS-platform op dit moment met name in stedelijke gebieden wordt gebruikt. Het vervangt in veel gevallen reizen die anders te voet of met de fiets zouden worden afgelegd. Daarbij zijn de diensten voor veel mensen te duur.</p> <p>Daarnaast was een inzicht uit een experiment naar de MaaS-beleving bij 100 Rotterdammers dat reizigers het ingewikkeld vinden om meerdere vervoersmiddelen voor één reis te combineren (De Verkeersonderneming, 2019).</p> <p>Verder is sprake van weerstand bij werkgevers en werknemers, al dan niet vertegenwoordigd in een ondernemingsraad (OR). De leaseauto wordt vaak nog gezien als verworven arbeidsrecht. Het heeft voor het ontstaan van draagvlak ook niet geholpen dat er lang onduidelijkheid was rondom fiscale regels.</p>
<p><b>Overig</b></p>	<p>-</p>

## 4. Afsluitend

Op basis van de literatuurscan en het rondetafelgesprek komen de volgende dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren in deze casus.

### **Beleidspakket: ontbreken van het probleem**

Wij signaleren als belangrijkste belemmering voor MaaS het ontbreken van het probleem met daaraan gekoppelde (maatschappelijke) doelstelling. Vooraf is niet de vraag gesteld voor welk probleem MaaS nu een oplossing zou moeten bieden; voor wie en voor welk gebied dit een oplossing zou zijn. De beleidstheorie (onder andere inzichten in de effecten, de benodigde condities en de benodigde gedragingen van de reiziger) voorafgaand aan de start van het MaaS-programma ontbrak. De min of meer toevallige samenkomst van vage maatschappelijke doelen en stakeholders door de *fear of missing out* leidde tot het ontbreken van een solide businesscase.

### **Governance: overspannen verwachtingen van de markt**

Er zijn veel verschillende partijen betrokken bij de ontwikkeling van MaaS: MaaS-aanbieders, mobiliteitsoperatoren, dataproviders, overheden en de reiziger. MaaS is daarbij in ontwikkeling. De coördinatie van dit speelveld is zeer complex, waarbij een gebrek aan onderling vertrouwen een belemmering vormt voor de uitvoering. Dit zorgt ervoor dat data-uitwisseling en de aansluiting van spelers op een platform niet tot stand komen. De overheid kan hier mogelijk een rol in spelen door spelregels op te stellen en in te grijpen bij marktfalen en -geschillen. De overheid heeft hier ook al stappen in gezet. Bovenstaande twee belemmeringen, het ontbreken van het probleem en het ontbreken van langdurige politieke wil, hebben een negatief effect op de toekomstige samenwerking.

### **Bestuurskracht: ontbreken van langdurige politieke wil en valuecase**

MaaS is een nieuw beleidsterrein dat het op moet nemen tegen de meer traditionele beleidsterreinen. Het vraagt om een langere adem; het MaaS-programma is te kort om een mobiliteitstransitie in gang te zetten. Op dit moment vormt het ontbreken van een langdurige politieke wil om MaaS in te zetten als middel voor een nader te definiëren maatschappelijke opgave dan ook een belemmering in de uitvoering. Gehoord wordt dat flankerend beleid, zoals het blijven faciliteren van de auto, de verdere opschaling van MaaS belemmeren. Daarnaast zorgt het uitblijven van keuzes, zoals of het openbaar vervoer gezien moet worden als publieke dienstverlening, een belangrijke belemmering.

## 5. Bronnen

Voor deze casus hebben we gebruikgemaakt van onderstaande bronnen:

### Onderzoeken en rapporten

- ABNAMRO (2019). Mobility as a Service. Hoe een nieuwe kijk op mobiliteit de vervoersmarkt op zijn kop zet.
- Kim (2019). Mobility as a Service. Kansen en verwachtingen, inzichten uit drie studies. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- TwynstraGudde (2022). Evaluatierapport programma MaaS, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Amersfoort: TwystraGudde.
- Rli (2021). Digitaal Duurzaam. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- De Verkeersonderneming (2019), Inzichten uit een reisexperiment met 100 Rotterdammers. Rotterdam: De Verkeersonderneming.

### Deelnemers rondetafelgesprek

- Caspar de Jonge (IenW)
- Chrétienne Hoek (Rebel group)
- Henk Meurs (Radboud Universiteit)
- Martijn van de Leur (Mobycon)
- Eric Mink (IenW)
- Hans Stevens (gemeente Rotterdam)
- Jaap Sytsma (MuConsult)
- Joep Ewijk (gemeente Helmond)
- Marcel van Lieshout (gemeente Amsterdam)
- Marjon van der Valk (PON)
- Erik Verhoef, raadslid (Rli)
- Niels Koeman, raadslid (Rli)
- Marco Kerstens, gespreksleider (BMC)

## **BMC**

Databankweg 26D  
3821 AL Amersfoort

Postbus 490  
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00  
info@bmc.nl  
[www.bmc.nl](http://www.bmc.nl)

KvK BMC Advies 32078667  
IBAN NL91ABNA0504035754  
BTW NL80.86.63.598 B.01