

Nationaal verkeerskundecongres 2017

De gemeente als speler in de keten

Robin Kleine
(Mobycon)

Hélène van Heijningen
(Mobycon)

Samenvatting

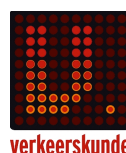
Ketenmobiliteit levert een bijdrage aan onder andere bereikbaarheid en duurzaamheid. Ontwikkelingen op het gebied van technologieën, duurzaamheid en openbaar vervoer geven aanleiding ketenmobiliteit naar een hoger niveau te tillen. Hoewel het erop lijkt dat ov-autoriteiten de regie zullen voeren over de keten, zijn er nog vele taken binnen de keten waar wisselend of geen verantwoordelijkheid voor wordt genomen. Gemeenten hebben echter veel belang bij een succesvolle keten en daarom moeten ze een stevige rol innemen binnen de ketenmobiliteit. Om dit te doen moeten gemeenten deze rol verkennen, waarbij ze te maken krijgen met een complex speelveld met een wirwar aan partijen en belangen.

De centrale vraag in dit paper luidt dan ook: “Welke rollen kunnen, willen en/of moeten gemeenten innemen binnen de keten, waar de regie veelal wordt gevoerd door andere partijen en de uitvoering versnipperd is?”

Trefwoorden

Ketenmobiliteit, gemeente, fiets, openbaar vervoer

ORGANISATIE 2017



Introductie op ketenmobiliteit

Bij ketenmobiliteit wordt er gebruik gemaakt van diverse vervoermiddelen zoals het openbaar vervoer en de fiets om de reis van A naar B mogelijk te maken. Zo kan de fiets gebruikt worden als flexibel voor- en natransport over kortere afstanden, terwijl het openbaar vervoer juist aantrekkelijk is voor langere afstanden. Deze combinatie levert een efficiënt vervoerssysteem op waarin de voordelen van beide vervoermiddelen niet alleen optimaal worden benut, maar elkaar ook versterken. De fiets vergroot bijvoorbeeld het bereik van ov-haltes waardoor het openbaar vervoer weer sneller en directer kan worden. Dit leidt tot aantrekkelijker openbaar vervoer en dus ook tot een aantrekkelijkere keten.

Ketenmobiliteit biedt op deze manier een goed alternatief voor de auto. Maar ook de combinatie fiets en auto kan kansen bieden, zoals we zien bij P+Fiets. Mensen reizen met de auto tot de rand van de stad om het laatste stuk de stad in met de fiets te vervolgen. Door autogebruik te verminderen kan ketenmobiliteit bijdragen aan het oplossen van problematiek rondom files en bereikbaarheid van banen, scholen en voorzieningen. Steden worden door ketenmobiliteit leefbaarder, bereikbaarder en gezonder.

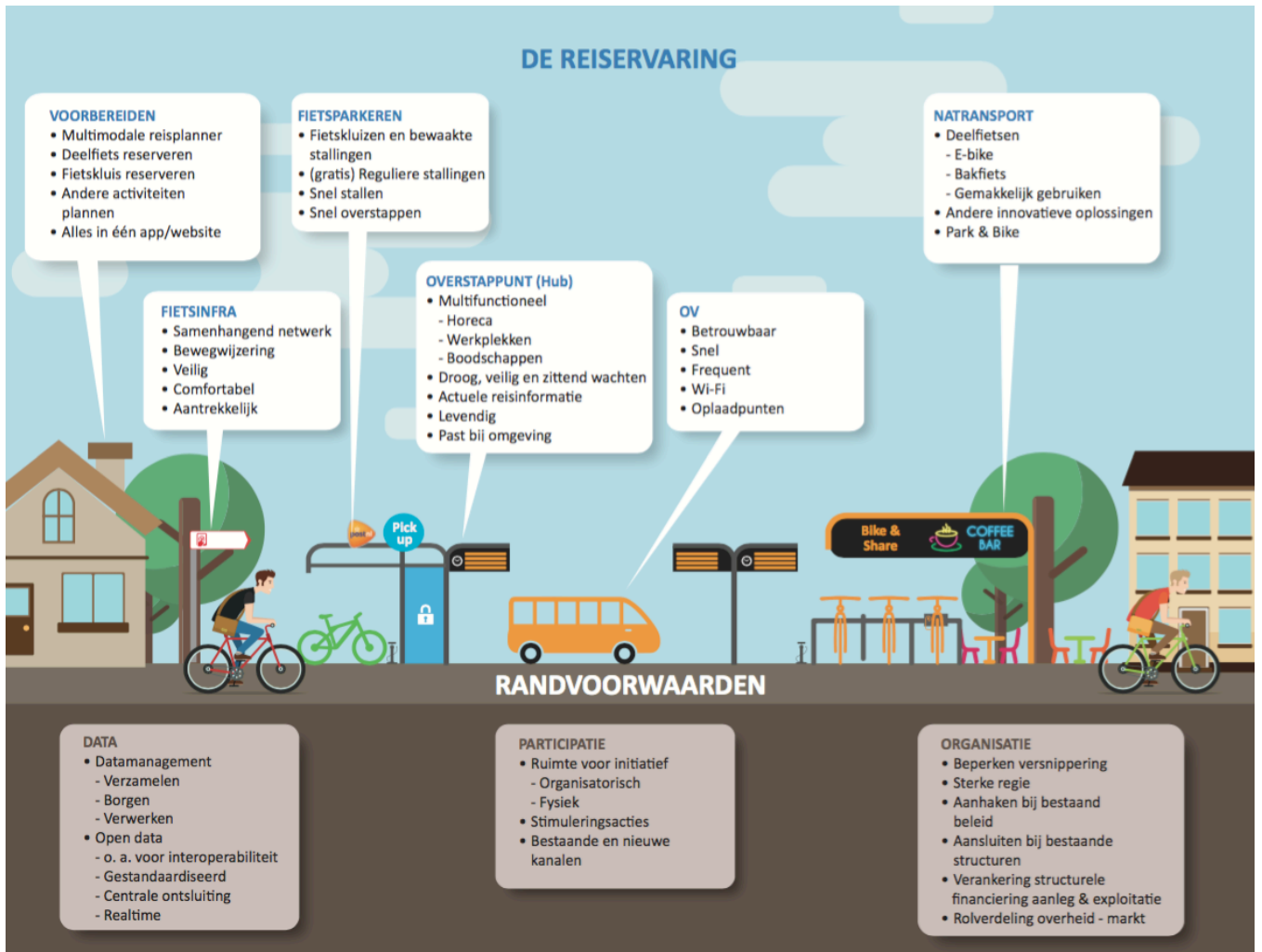
Eigenlijk is ketenmobiliteit geen nieuwe ontwikkeling. Mensen fietsen al jaren naar de trein. Ontwikkelingen zoals het Internet of Things, real-time reisinformatie en het MaaS-concept geven echter aanleiding om ketenmobiliteit nu naar een hoger niveau te tillen. Daarnaast is er duidelijk sprake van urgentie om de bereikbaarheid van steden aan te pakken, waarvoor ketenmobiliteit in combinatie met nieuwe technologische ontwikkelingen een duidelijke oplossing biedt. Ook is er steeds meer aandacht voor ketenmobiliteit waarin de bus en de fiets worden gecombineerd. Dit komt met name doordat slecht bezette buslijnen steeds vaker ter discussie staan en er wordt ingezet op snel, frequent en verbindend openbaar vervoer, met flexibel vervoer voor in de haarvaten.

In 2016 werd er op het NVC¹ al gediscussieerd over hoe we ervoor kunnen zorgen dat de fietsketen meer als volwaardig vervoersconcept wordt gezien in bereikbaarheidsvisies. We zien dat dit al steeds vaker gebeurt. Zo is er recentelijk besloten €80 miljoen beschikbaar te stellen voor de uitbreiding van fietsstallingen bij NS-stations². Hiernaast hebben we bij Mobycon in het kader van de Tour de Force dit jaar inspirerende ketenplannen opgesteld voor de vervoerregio's Groningen-Drenthe en het DAV-gebied (Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden)³. Bij het opstellen van deze ketenplannen hebben we ons verder kunnen verdiepen in de keten en de versnipperde organisatie die erachter schuil gaat. Zo hebben we een visualisatie van de keten opgesteld waarin naar voren komt wat zo'n ketenreis nou eigenlijk allemaal inhoudt. Deze visualisatie vindt u terug op de volgende pagina.

Van links naar rechts zien we in de afbeelding een ketenreis (fiets-openbaar vervoer) van deur tot deur. Kijken we vanuit het perspectief van de reiziger dan betekent dit het volgende: Voordat de reis begint moet je de reis kunnen plannen en wil je e-kluizen en/of deelfietsen kunnen reserveren zodat je niet voor onprettige verrassingen komt te staan. Dit alles doe je het liefst met één enkele app. Vervolgens dient de fietsinfra in orde te zijn en moet je je fiets snel en veilig kunnen parkeren. Overstappunten moeten niet alleen je overstap faciliteren maar moeten eigenlijk multifunctionele knooppunten zijn waar je een pakketje af kan halen, een broodje kan kopen en deze ook nog zittend en droog op kan eten terwijl je op de bus wacht. Het openbaar vervoer moet vervolgens snel, frequent en vooral betrouwbaar zijn, maar het zou ook fijn zijn als je je telefoon op kunt laden of van wifi gebruikt kunt maken. Vervolgens stap je uit (op wederom een multifunctioneel knooppunt) en vervolg je je reis met een eerder gereserveerde deelfiets. Duidelijk is dat er veel verschillende faciliteiten nodig zijn voor zo'n prettige en snelle ketenreis. Deze faciliteiten moeten naadloos op elkaar aansluiten en zijn vervolgens weer afhankelijk van de omgang met data, participatie van reizigers, omwonenden en het bedrijfsleven en vooral van een goede organisatie.

¹ <http://nationaalverkeerskundecongres.nl/Uploads/2016/9/7-Fietsverplaatsing.pdf>

³ <http://fietsberaad.nl/?lang=nl&repository=Voorbeeldplannen+fiets+in+de+keten>



Organisatie van ketenmobiliteit

Op dit moment bestaat er geen specifieke organisatie gericht op het ketenvervoer. Het ketenvervoer bestaat uit diverse losse onderdelen en partijen met elk hun eigen beleid, ambities, wijze van uitvoering en financiering. Zo zijn er verschillende beleidslijnen voor bijvoorbeeld de fiets en het openbaar vervoer. Dit betekent dat de organisatie van de keten versnipperd is en dat er vaak geen duidelijke regie is over de gehele keten. En dat terwijl er vooral veel moet worden samengewerkt in de keten.

Ook zijn er vaak geen specifieke budgetten voor ketenvervoer. Bij het maken van afspraken over het aanleggen en de exploitatie/het beheer van voorzieningen zijn dan ook altijd meerdere partijen met verschillende budgetten betrokken. Op stations is er daarnaast soms sprake van een ingewikkelde eigendoms- en beheersituatie waarbij NS en ProRail een belangrijke rol spelen. Dit maakt ontwikkelen in deze gebieden lastig. Ook voor marktpartijen geldt dat deze vaak slechts een deel van de keten leveren (bijvoorbeeld stallingsproducten, (deel-)fietsen, ov-diensten) waardoor ook de markt slechts beperkt voorziet in ketendiensten. Om een succesvol functionerende keten te realiseren waarvan de reiziger niet doorheeft dat er verschillende partijen bij betrokken zijn, moet er dus intensief worden samengewerkt. Belangen moeten worden afgestemd en er moeten duidelijke afspraken worden gemaakt rondom het beheer, financiering en exploitatie van beschikbare diensten.

Regie over de keten

Er wordt de afgelopen tijd al wel veel nagedacht over wie de regie over de keten moet oppakken. Uit debatten over ketenvervoer op het event Mobility FFWD en een bijeenkomst van het Fietsberaad is bijvoorbeeld geconcludeerd dat een ov-autoriteit de aangewezen partij is om opdracht te geven voor ketendiensten als deelfietsen⁴. Dit komt onder andere door hun schaalniveau en hun ervaring en positie ten opzichte van het aanbesteden van mobiliteitsdiensten. Hiernaast zijn gemeenten vaak te klein en zijn ze niet direct verbonden met het openbaar vervoer. Aanbieders van vervoer zijn te versnipperd en samenwerking tussen aanbieders (onder andere op het gebied van data-uitwisseling) is lastig.

De regie kan de ov-autoriteit vervolgens overlaten aan ov-bedrijven of zelf voeren. Zo heeft de Vervoerregio Amsterdam ervoor gekozen om de ketenregie neer te leggen bij vervoerder Connexxion. Ook in Zuid-Holland wordt de regie in de nieuwe concessie Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden bij de vervoerder neergelegd. Deze twee regio's gaan uit van de innovatiekracht van de vervoerder als marktpartij. OV-bureau Groningen-Drenthe ziet dit echter anders. Zo garandeert het neerleggen van de regie bij de vervoerder die een ov-concessie wint in hun ogen niet dat deze ook het beste deelfietssysteem aanbiedt. Hiernaast zou een concessie niet flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op de nu nog onbekende ontwikkelingen op vervoersgebied. Het OV-bureau houdt daarom zelf de regie over de keten en gaat als alternatief een speciale ketenregisseur aanstellen.

Welke rol speelt de gemeente?

Aannemende dat ov-autoriteiten inderdaad de regie over de keten zullen oppakken, moeten we niet vergeten dat er nog veel andere taken en verantwoordelijkheden voor het oprapen liggen in de keten. Zo moeten we naast de ov-autoriteit (provincie of stadsregio) ook denken aan gemeenten, vervoerders, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, wegbeheerders, mobiliteitsmakelaars enzovoorts.

Gezien haar rol op het gebied van verkeer en vervoer en als link tussen de provincie (ov-autoriteit) en de burger (reiziger), is het onvermijdelijk dat gemeenten steeds vaker te maken krijgen met plannen gericht op ketenmobiliteit en de kaders die daarin gesteld zijn door de ov-autoriteit en/of vervoerder. Door de versnippering van verantwoordelijkheden in de keten bestaat het gevaar dat de uitvoering van ketenplannen veel te wensen zal overlaten en uiteindelijk niet de belangen van gemeenten zal vertegenwoordigen.

Aangezien de regie al in andere handen ligt en verantwoordelijkheden in de keten versnipperd zijn, is het van belang dat gemeenten zich afvragen hoe ze willen omgaan met de onduidelijkheden in deze transitie. Als we kijken naar mogelijke rollen die gemeenten kunnen innemen in de keten op basis van de eerder besproken visualisatie, zien we dat er onderdelen van de keten zijn waar gemeenten op dit moment al een grote taak in hebben, onderdelen waar verantwoordelijkheden wisselen en onderdelen waar voorval veel onduidelijkheid over is. Dit leidt tot het volgende overzicht:

Onderdelen van de keten waar gemeenten een grote (en redelijk afgebakende) taak in vervullen:

- Fietsinfra
 - Gemeenten zijn als wegbeheerders verantwoordelijk voor het aanleggen, onderhouden en verbeteren van gemeentelijke infrastructuur.
 - Hoe werk je samen met andere wegbeheerders op het gebied van fietsinfra om ketenmobiliteit te faciliteren (samenhangend netwerk van bewegwijzering)?
- Participatie
 - Gemeenten kunnen een belangrijke rol invullen voor het stimuleren van nieuwe initiatieven en innovaties in ketenvervoer, zodat ketenmobiliteit in de toekomst ook aansluit op wensen en behoeften van haar inwoners.
 - Hoe kunnen gemeenten het beste initiatieven van burgers, onderwijsinstellingen, bedrijven en zorginstellingen betrekken bij het vormgeven van ketenvervoer?

⁴ <https://www.ovmagazine.nl/2017/06/ov-autoriteit-gaat-ook-over-de-keten-0449/>

Onderdelen van de keten waar gemeenten geen ofwel een minimale taak in vervullen:

- Openbaar vervoer
 - De verantwoordelijkheden over het openbaar vervoer liggen in principe bij de ov-autoriteit en/of vervoerder.
 - In hoeverre kan de gemeente nog meepraten over de invulling van het openbaar vervoer (Bijvoorbeeld over de fietsbereikbaarheid van ov-haltes)?

Onderdelen van de keten waar versnippering/onduidelijkheid in verantwoordelijkheden is:

- Fietsparkeren
 - Verschillende partijen zijn in verschillende situaties verantwoordelijk voor het aanleggen, onderhouden, financieren en exploiteren van voorzieningen zoals bewaakte stallingen en e-kluizen.
 - In hoeverre nemen gemeenten verantwoordelijkheid voor fietsparkeren en hoe werkt de gemeente hierbij samen met ov-autoriteit, concessienemer, NS en ProRail?
- Overstappunten
 - Verantwoordelijkheden zijn hier versnipperd (afhankelijk van wegbeheerder, eigendomssituatie op stations), maar gemeenten staan het dichtst bij de inwoners.
 - Hoe kunnen gemeenten omgaan met de complexe eigendomssituatie op stations?
 - Is het aan gemeenten om hier de lokale vraag te vertegenwoordigen?
- Natransport
 - Ook in het natransport zijn verantwoordelijkheden onduidelijk en is er met name afstemming nodig tussen partijen die verschillende modaliteiten aanbieden.
 - Welke rol moet, wil en kan een gemeente innemen ten opzichte van deelfietsen? Stelt de gemeente voorwaarden aan het concept of laat ze dit over aan de markt?
- Organisatie
 - De regie over de keten lijkt in handen te liggen van de ov-autoriteit of vervoerder. Er is echter op veel plekken in de keten sprake van versnippering in de uitvoering ervan.
 - Kunnen gemeenten in de organisatie van de keten actiever deelnemen aan het vormen van ketenplannen of kiezen zij ervoor aan de zijlijn te blijven?

Onderdelen van de keten die te weinig aandacht krijgen en niet voldoende worden opgepakt:

- Voorbereiding
 - Met name bij het aanbieden van goede informatievoorzieningen is het belangrijk dat alle data en systemen als een geïntegreerd geheel aan de gebruiker worden aangeboden.
 - Wat voor rol kunnen gemeenten spelen op het gebied van informatievoorziening?
- Data
 - Het is zorgelijk dat er onvoldoende verantwoordelijkheid wordt genomen voor dit onderdeel, aangezien ontwikkelingen op het gebied van data en ICT veel kansen bieden voor ketenmobiliteit en beleid.
 - Op welke manieren kunnen gemeenten bijdragen aan het oplossen van dit probleem?

Discussie

Ketenmobiliteit heeft bewezen bij te dragen aan het oplossen van problematiek rondom files en bereikbaarheid van banen, scholen en voorzieningen. Stedelijke gebieden worden door ketenmobiliteit dan ook leefbaarder, bereikbaarder en gezonder. Al met al zijn er echter nog vele taken binnen de keten waar wisselend of geen verantwoordelijkheid voor wordt genomen. Ook gemeenten hebben veel belang bij een succesvolle keten vanuit hun rol als link tussen provincie (ov-autoriteit) en burger (reiziger) en moeten daarom een stevigere rol innemen binnen dit nieuwe speelveld. Hiervoor moeten gemeenten zich afvragen welke belangen ze erbij hebben om in te zetten op ketenmobiliteit. Welke rol neem je vervolgens in als gemeente om deze belangen te kunnen realiseren binnen de keten? Daarnaast blijft het de vraag in hoeverre de organisatievorm (ov-autoriteit versus vervoerder) invloed heeft op de rol die je als gemeente kunt innemen.

Er wordt om lef gevraagd van bestuurders om meer verantwoordelijkheid te nemen binnen de keten en een actieve rol te spelen in de regie over de keten. Toch blijft het de vraag wat gemeenten het beste kunnen en willen op dit gebied. Hoe ga je als gemeente om met onderdelen waar je wel belang bij hebt maar geen invloed op kunt uitoefenen? En hoe zit het dan met de financiën? Is het aan de gemeente om te betalen voor de groeiende rol van de fiets als gevolg van het strekken van buslijnen door de ov-autoriteit? Hoe zorg je ervoor dat initiatief tonen en taken oppakken er niet toe leidt dat je als gemeente alle rekeningen betaalt?

We eindigen dit discussiepaper dan ook met de centrale vraagstelling waar we met vakgenoten graag verder over in discussie gaan: “Welke rollen kunnen, willen en/of moeten gemeenten innemen binnen de keten, waar de regie veelal wordt gevoerd door andere partijen en de uitvoering versnipperd is?”

Het paper presenteren we bij voorkeur in de vorm van een open gesprek met aanwezigen na een kort inleidend verhaal ondersteund door een PowerPointpresentatie over de verschillende aspecten van de keten, met de nadruk op het perspectief van de gemeente. Hierbij gebruiken we de afbeelding uit dit paper om de keten en de verschillende onderdelen ervan overzichtelijk te kunnen bespreken.