

University of Groningen

## Wie zit aan het stuur? Sturingsscenario's voor publieke mobiliteit en hubs in het landelijk gebied

Rongen, Tibor; Arts, Jos; Tillema, Taede

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

### *Document Version*

Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

### *Publication date:*

2023

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

### *Citation for published version (APA):*

Rongen, T., Arts, J., & Tillema, T. (2023). *Wie zit aan het stuur? Sturingsscenario's voor publieke mobiliteit en hubs in het landelijk gebied*. Paper presented at Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2023, Brussels, Belgium.

### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Wie zit aan het stuur? Sturingsscenario's voor publieke mobiliteit en hubs in het landelijk gebied

Tibor Rongen – Rijksuniversiteit Groningen – t.o.rongen@rug.nl

Jos Arts – Rijksuniversiteit Groningen – jos.arts@rug.nl

Taede Tillema – Rijksuniversiteit Groningen – t.tillema@rug.nl

## Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 23 en 24 november 2023, Brussel

### Samenvatting

Bereikbaarheid in landelijke gebieden is cruciaal voor maatschappelijke deelname en kansengelijkheid. In landelijke gebieden in Nederland ervaart 12% van de bevolking een laag niveau van bereikbaarheid, terwijl de auto dominant is geworden. Het leidt tot grotere afstanden tot dagelijkse activiteiten en benadeelt degenen die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer. Dit dilemma raakt aan vragen over rechtvaardigheid, investeringen in openbaar vervoer, en de verdeling van de effecten van beleid.

Het artikel haakt in op de opkomst van het concept 'publieke mobiliteit' waar een flexibelere inzet van publieke middelen om 'de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd' te bieden centraal staat. Het ideaalbeeld is een collectief vervoerssysteem van geïntegreerde mobiliteitsdiensten dat de reiziger van A naar B brengt. De realisatie van publieke mobiliteit vraagt om samenwerking tussen publieke en private actoren op verschillende schaalniveaus om te komen tot een integraal mobiliteitssysteem. De sturing van dit systeem wordt echter gekenmerkt door institutionele fragmentatie.

Om de beleidskeuzen voor de sturing van publieke mobiliteit in landelijke gebieden te verkennen hebben we vijf scenario's ontwikkeld geformuleerd langs de dimensies *schaal* en *verantwoordelijkheid*. Elk scenario vertegenwoordigt een andere benadering van publieke mobiliteit: 1) Markt, Centraal; 2) Overheid, Centraal; 3) Markt, Decentraal; 4) Overheid, Decentraal; 5) Netwerk, Schaal overstijgend. De scenario's richten zich op een tijdshorizon tot 2040 en leggen de focus op rurale mobiliteitshubs als fysieke schakels tussen collectief vervoer, vraagafhankelijk vervoer en deelmobiliteit.

Tijdens de kampvuursessie gebruiken we de scenario's als denkoefening om beleidskeuzen voor de sturing van publieke mobiliteit te verkennen.

## 1. Achtergrond

Bereikbaarheid is essentieel voor maatschappelijke deelname en dat maakt het openbaar vervoer een belangrijke motor van kansengelijkheid. Recent onderzoek laat zien dat 12% van de bevolking in Nederlandse rurale gebieden een laag niveau van bereikbaarheid ervaart (Pot et al., 2023). Tegelijkertijd is de toegang tot het openbaar vervoer de afgelopen jaren afgenomen domineert de auto op het platteland (Bastiaansen and Breedijk, 2022). Het zorgt voor een neerwaartse spiraal waarbij toenemende afhankelijkheid van de auto resulteert in grotere afstanden tot dagelijkse activiteiten en een nadelige positie voor hen die afhankelijk zijn van het OV. De overtuiging dat de markt het openbaar vervoer het beste kan organiseren botst met de realiteit in gebieden met een dunne en gespreide vervoersvraag. Het publieke belang staat hier op gespannen voet met de rendabiliteit.

Ook de politiek beseft dat het anders moet. Zoals tijdens campagne in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen duidelijk werd: geen partij is tégen publieke investeringen in goed openbaar vervoer. Toch moeten we ons afvragen of het OV, als nutsvoorziening, betekent dat we ongeacht de kosten lege bussen door het ommeland moeten laten rijden. Het raakt aan discussies rondom rechtvaardigheid. Want hoeveel zijn we als maatschappij bereid om te investeren in het openbaar vervoer? En hoe verdelen we de effecten van dit beleid? De literatuur schaarst zich steeds meer achter bereikbaarheidsminima, waarbij ieder individu recht heeft op een basisniveau van bereikbaarheid (Ryan and Martens, 2023).

Naast de bereikbaarheidsproblematiek hebben ontwikkelingen op het gebied van Mobility as a Service (MaaS), deelmobiliteit en mobiliteitshubs het denken over traditioneel OV veranderd. Waar de Wet Personenvervoer 2000 het OV beschreef als 'openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling' volstaat dit systeem met vaste infrastructuur, langlopende concessies en kostbare vervoersmiddelen niet langer om de reizigersvraag te bedienen, aldus de recente Mobiliteitsvisie 2050. Deze visie bepleit daarom een flexibelere inzet van publieke middelen om 'de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd' te bieden (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2023). Het ideaalbeeld is een collectief vervoerssysteem van geïntegreerde mobiliteitsdiensten dat de reiziger van A naar B brengt en wordt in vakkringen gemunt als 'publieke mobiliteit' (de Bok, 2023; DOVA et al., 2023; van der Selm, 2021).

Onderscheidend aan publieke mobiliteit is de centrale positie van de reiziger. Met andere woorden: de reizigersbehoefte bepaalt de vervoerskeuze in plaats van andersom. Deze omslag vraagt om een 'optimale samenwerking tussen overheden, marktpartijen, vrijwilligersorganisaties en individueel vervoer' (DOVA et al., 2023).

In een eerdere fase hebben we onderzoek gedaan naar samenwerkingen rondom publieke mobiliteit in de regio's Zeeland en Groningen-Drenthe (Rongen et al., 2023b). In Zeeland leidt de provincie een netwerk van publieke en private partners via de Regionale Mobiliteitsstrategie, terwijl in Groningen en Drenthe een hechte stuurgroep van actoren verantwoordelijk is voor verschillende mobiliteitsdiensten. In beide casussen zijn verantwoordelijkheden niet altijd helder, wat leidt tot een lappendeken van beleidsinstrumenten. Neem bijvoorbeeld het plaatsen van deelfietsen bij een landelijke

hub, gefinancierd met gemeentelijke subsidies. Dit kan helpen om de (kosten)efficiëntie van de een buslijn te vergroten. Uiteindelijk bespaart de provincie op de concessiekosten, terwijl de kosten voor het alternatief bij de gemeente terechtkomen. Deze institutionele fragmentatie bemoeilijkt de weg naar een geïntegreerd systeem van publieke mobiliteit.

Maar hoe gaan we om met deze 'schotten' tussen modaliteiten, overheden en aanbieders om de bereikbaarheid van het landelijk gebied te verbeteren? Dit artikel probeert een bijdrage te leveren aan de discussie over de sturing van publieke mobiliteit. De vraag die we willen beantwoorden is als volgt:

*Wat zijn de beleidskeuzen voor de sturing van publieke mobiliteit in het landelijk gebied?*

Als startpunt voor de discussie hebben we daartoe vijf scenario's ontwikkeld. In het vervolg van dit artikel lichten we deze toe.

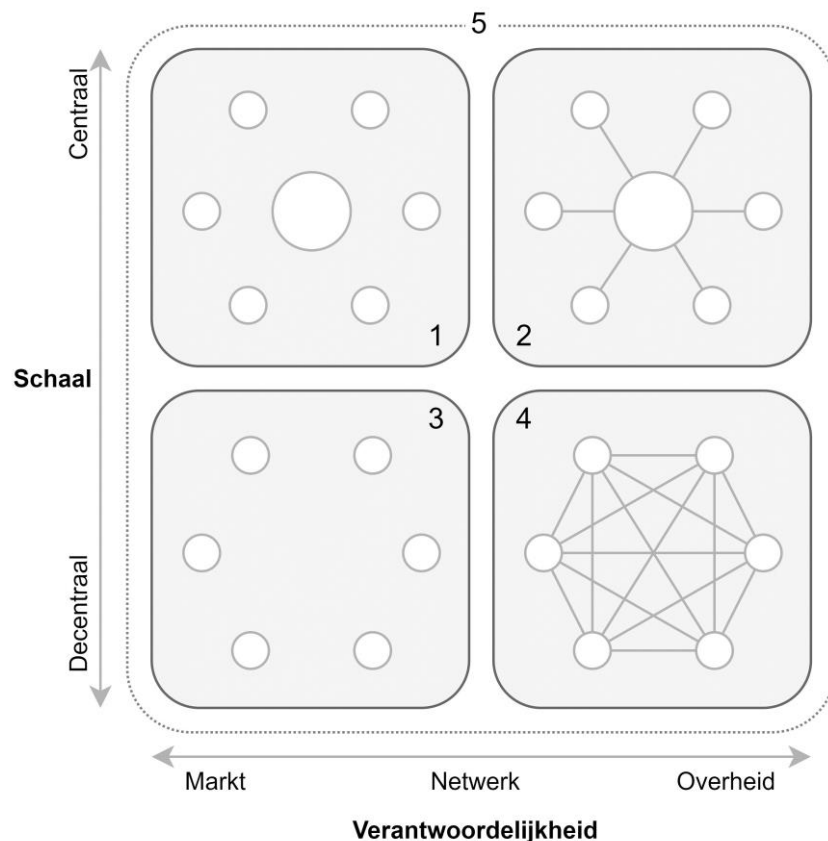
## **2. Methodisch kader**

Een scenario beschrijft een mogelijke toekomstige situatie op basis van complexe set van invloedsfactoren (Gausemeier et al., 1998). Een belangrijk doel van scenario's is om de te verwachten effecten van mogelijke beleidskeuzen uit te denken (Lyons et al., 2021). De literatuur onderscheidt grofweg drie typen scenario's: voorspellende scenario's, verkennende scenario's en normatieve scenario's (Börjeson et al., 2006). Voorspellende scenario's geven antwoord op de vraag: 'Wat gaat er gebeuren?' 'Wat kan er gebeuren?' is de vraag die centraal staat bij verkennende scenario's. Tenslotte proberen normatieve scenario's te achterhalen 'hoe een doel kan worden behaald'. Met de 'beleidskeuze' als verklarende variabele van de 'sturing van publieke mobiliteit' maken we dus gebruik van normatieve scenario's.

Scenario's kunnen worden afgebakend op basis van tijd, ruimte en de structuur van het systeem (Lyons et al., 2021). We zetten de *tijdshorizon* op **2040**. Dit biedt ons de vrijheid om buiten de kaders van de huidige concessiestructuur te kijken – deze duurt immers tien (bus) respectievelijk vijftien (trein) jaar. Tegelijkertijd is deze horizon dichtbij genoeg om je er een goede voorstelling van te maken. De *ruimte* definiëren we als een  **rurale mobiliteitshub** – de fysieke schakel tussen de te integreren modaliteiten. Dit doen we omdat de beleidskeuzen die ten grondslag liggen aan een geïntegreerd mobiliteitssysteem zichtbaar worden op het niveau van de hub (Rongen et al., 2022). Daarnaast is er een hoge urgentie om vervoerssystemen te integreren op het platteland, maar vullen aanbieders elkaar niet vanzelfsprekend aan op een hub (Rongen et al., 2023a). Tenslotte, beperken we het *systeem* tot het **vervoersaanbod** dat binnen de invloedssfeer van overheden ligt. We nemen modaliteiten mee in onze beschouwing: 1) collectief vervoer met dienstregeling (bus en trein); 2) collectief vervoer zonder dienstregeling (flexsystemen en doelgroepenvervoer); 3) deelmobiliteit (deelfiets en -auto).

### 3. Dimensies van sturing

De sturing van publieke mobiliteit is afhankelijk van een breed palet aan beleidskeuzen. Van historisch hubsbeleid weten we dat de coördinatie van beleid tussen overheidslagen en publiek-private samenwerking belangrijke dimensies zijn van sturing (Rongen et al., 2022). Deze dimensies hebben we vertaald naar twee gepolariseerde assen. De confrontatie van deze assen levert uitersten op die de basis vormen voor de scenario's (zie Figuur 1).



Figuur 1. Dimensies en scenario's voor de sturing van publieke mobiliteit

#### 3.1 Markt vs. Overheid

De horizontale as in Figuur 1 beschrijft wie *verantwoordelijk* is voor het vervoersaanbod: de overheid of de markt. In een systeem dat door de *overheid* wordt geleid hebben vervoersautoriteiten een monopolie op het vervoersaanbod. Zij kunnen ervoor kiezen om een vervoersdienst aan te besteden of deze zelf aan te bieden (van de Velde, 1999). In een systeem dat door de *markt* wordt belegd, is er sprake van autonome markttoetreding van aanbieders. Overheden kunnen ervoor kiezen om zelf diensten aan te bieden, marktpartijen te sturen met financiële prikkels of op te treden als poortwachter van markttoetreding.

#### 3.2 Centraal vs. Decentraal

De verticale as in Figuur 1 beschrijft het *schaalniveau* waarop beleidskeuzen worden gemaakt: centraal of decentraal. Een gecentraliseerd systeem heeft als belangrijkste

voordeel dat beleidskeuzen kunnen worden gecoördineerd om te voorkomen dat deel- of kortetermijnbelangen bredere maatschappelijke doelen in de weg staan (Rongen et al., 2022). In een decentraal systeem worden beleidskeuzes dichterbij de reizigers gemaakt, waardoor het beleid beter kan aansluiten op de lokale context en behoeften.

#### 4. Scenario's

De scenario's vertegenwoordigen verschillende benaderingen voor het sturen van publieke mobiliteit in landelijke gebieden, met variaties in de rol van de markt en de overheid, evenals de mate van centralisatie of decentralisatie.

- **Scenario 1 (markt, centraal):** Publieke mobiliteit door de markt geïnitieerd en er is weinig overheidsbemoediging. Efficiëntie wordt bereikt door schaalvoordelen, maar de toegang tot het systeem voor inwoners in afgelegen gebieden is problematisch.
- **Scenario 2 (overheid, centraal):** De organisatie van publieke mobiliteit wordt op provinciaal en landelijk niveau bepaald. Het streeft naar een uniforme publieke dienstverlening, maar kan te maken krijgen met kostenbeperkingen en bureaucratie.
- **Scenario 3 (markt, decentraal):** Het aanbod van publieke mobiliteit wordt verzorgd door marktpartijen die op de hub met elkaar concurreren. Lokale overheden bepalen de spelregels.
- **Scenario 4 (overheid, decentraal):** Lokale overheden nemen het initiatief om publieke mobiliteit aan te bieden. Ze pogen maatwerk en lokale betrokkenheid te bevorderen, maar er zijn uitdagingen met bovenlokale coördinatie en uniformiteit van de dienstverlening.
- **Scenario 5 (netwerk, schaal overstijgend):** In dit hybride scenario, vormen publieke en private op meerdere schaalniveaus actoren een netwerk dat sturing geeft aan publieke mobiliteit. Voordelig is dat oplossingen breed gedragen worden, maar er is ook het risico op *freerider*-gedrag, waarbij de baten niet of slechts gedeeltelijk landen daar waar de kosten worden gemaakt.

#### 5. Discussie

De scenario's geven inzicht in verschillende grondslagen voor de sturing van publieke mobiliteit. In de kampvuursessie gebruiken we de scenario's als een denkoefening om beter grip te krijgen op potentiële beleidskeuzen. Dit doen we aan de hand van een aantal vragen:

- Wat is het voorkeursscenario?
- Wat is het oplossend vermogen van de scenario's? En wat zijn de beperkingen?
- Voor welke actoren vormen de scenario's een wenkend perspectief? En voor wie juist niet?
- Welke beleidsinstrumenten kunnen overheden inzetten in dit scenario? En wat zijn de barrières voor implementatie?

## Referenties

- Bastiaansen, J., Breedijk, M., 2022. Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Börjeson, L., Höjer, M., Dreborg, K.-H., Ekvall, T., Finnveden, G., 2006. Scenario types and techniques: Towards a user's guide. *Futures* 38, 723–739. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2005.12.002>
- de Bok, M., 2023. Werken aan publieke mobiliteit. *OV-Magazine*.
- DOVA, IPO, KpVV-CROW, 2023. Praatplaat Publieke Mobiliteit.
- Gausemeier, J., Fink, A., Schlake, O., 1998. Scenario Management: An Approach to Develop Future Potentials. *Technological Forecasting and Social Change* 59, 111–130. [https://doi.org/10.1016/S0040-1625\(97\)00166-2](https://doi.org/10.1016/S0040-1625(97)00166-2)
- Lyons, G., Rohr, C., Smith, A., Rothnie, A., Curry, A., 2021. Scenario planning for transport practitioners. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives* 11, 100438. <https://doi.org/10.1016/j.trip.2021.100438>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2023. Mobiliteitsvisie 2050. Hoofdlijnennotitie.
- Pot, F.J., Koster, S., Tillema, T., 2023. Perceived accessibility in Dutch rural areas: Bridging the gap with accessibility based on spatial data. *Transport Policy* 138, 170–184. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2023.04.014>
- Rongen, T., Lenferink, S., Arts, J., Tillema, T., 2023a. The peripheral mobility hub as a multi-sided platform? Applying a Fuzzy Delphi to identify promising stakeholder interactions. *Research in Transportation Business & Management* 47, 100953. <https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2023.100953>
- Rongen, T., Lenferink, S., Tillema, T., Arts, J., 2023b. Examining network governance of multimodal integration: the case of rural mobility hubs in the Netherlands. [manuscript in voorbereiding].
- Rongen, T., Tillema, T., Arts, J., Alonso-González, M.J., Witte, J.-J., 2022. An analysis of the mobility hub concept in the Netherlands: Historical lessons for its implementation. *Journal of Transport Geography* 104, 103419. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2022.103419>
- Ryan, J., Martens, K., 2023. Defining and implementing a sufficient level of accessibility: What's stopping us? *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 175, 103792. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2023.103792>
- van de Velde, D.M., 1999. Organisational forms and entrepreneurship in public transport: classifying organisational forms. *Transport Policy* 6, 147–157. [https://doi.org/10.1016/S0967-070X\(99\)00016-5](https://doi.org/10.1016/S0967-070X(99)00016-5)
- van der Selm, J., 2021. Van Openbaar Vervoer naar Publieke Mobiliteit? *OV-Magazine*.