



RAPPORT

Evaluatie Programma MaaS

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Liesbeth Bener, Marieke Blekemolen, Thomas Béni, David Ubbens

28 oktober 2022

Colofon

Opdrachtgever:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Auteurs:

Liesbeth Bener

Marieke Blekemolen

Thomas Bénit

David Ubbens

Samenvatting

Het programma MaaS: leren door te doen

Mobility as a Service, ook wel MaaS genoemd, is het aanbod van multimodale, vraaggestuurde mobiliteitsdiensten, waarbij op maat gemaakte reismogelijkheden via een digitaal platform (bijvoorbeeld een app) met real-time informatie aan klanten worden aangeboden, inclusief betaling en afhandeling van transacties.

Deze mobiliteitsinnovatie werd in 2017 als een kansrijke ontwikkeling gezien, onder meer voor het schoner en duurzamer maken van de mobiliteitssector. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zet daarom op MaaS in. Vanwege het innovatieve karakter kiest het voor een insteek die *'nadrukkelijk [gericht is op] het gezamenlijk opdoen van leerervaringen met MaaS op grote schaal door MaaS-aanbieders, vervoerders en overheden, en (...) noodzakelijke leerervaringen opdoen om condities te creëren en, waar nodig, belemmeringen weg te nemen voor een gezonde marktontwikkeling van MaaS'*.

Het doet dit onder meer door, onder de vlag van het Programma MaaS, het faciliteren van samenwerking en data-uitwisseling tussen relevante partijen, en het starten van zeven landelijk opschaalbare regionale MaaS-pilots.

Evaluatie programma MaaS

Eind 2022 wordt het Programma MaaS, na een looptijd van vijf jaar, afgerond. Er is behoefte om de balans op te maken en het programma te evalueren. Aangezien de marktontwikkeling van MaaS na het programma gewoon doorgaat is er ook inzicht gewenst in wat er uit beleidsmatig en borgingsoogpunt nodig is voor de toekomst. De hoofdvraag van deze evaluatie luidt daarmee: *Wat heeft het Programma MaaS opgeleverd, waar staat MaaS nu en wat is er na afloop van het programma van het Rijk en de decentrale overheden nodig voor de verdere opschaling van MaaS?*

Er is hiervoor een kwalitatief onderzoek verricht, waarbij via een documentenstudie en interviews beelden en ervaringen van betrokkenen bij het Programma MaaS zijn opgehaald. De analyses zijn vervolgens in een aantal sessies bij betrokkenen getoetst.

Conclusies evaluatie MaaS

De belangrijkste conclusies van deze evaluatie zijn:

Programma MaaS heeft een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van MaaS

Het Programma MaaS heeft er, door het beproeven van het concept MaaS via pilots, voor gezorgd dat er op verschillende manieren door de markt én de overheid is geleerd, en dit heeft het volgende opgeleverd:

- MaaS-apps, waarmee in verschillende contexten is geleerd van het ontwikkelen en het gebruik van MaaS-diensten. Ook heeft de marktontwikkeling door het programma een impuls gekregen;
- Een bijdrage aan de ontwikkeling van het MaaS-ecosysteem in Nederland: het programma heeft de ontmoeting tussen verschillende partijen in het ecosysteem gefaciliteerd. Dit heeft de onderlinge samenwerking versterkt. Een belangrijke stap hierin is de ontwikkeling van het zogenoemde Afsprakenstelsel ten aanzien van technische, commerciële en juridische issues, dat mede in samenwerking met het programma is ontstaan;
- Meer inzicht in de belemmeringen en benodigde condities om MaaS verder te brengen. Tevens zijn er eerste stappen gezet in het creëren van die condities en het wegnemen van belemmeringen. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkelde standaard voor data-uitwisseling (TOMP-API) en de in het BO NOV B vastgestelde MaaS-waardigheidseisen.

De realisatie van een Leeromgeving voor het monitoren van de prestaties van MaaS-dienstverleners, zodat alle betrokken partijen hiervan konden leren is, vanwege zorgen om privacy- en mededinging (bedrijfsvertrouwelijkheid), niet van de grond gekomen.

Of het programma met deze resultaten voldoende heeft opgeleverd, hangt af van hoe je naar de doelstellingen van het programma kijkt. Als het gaat om het opdoen van leerervaringen met MaaS, concluderen we dat het programma hierin geslaagd is. Als het gaat om het daadwerkelijk wegnemen van de belemmeringen en het creëren van condities voor MaaS, is de conclusie dat dit nog grotendeels moet plaatsvinden.

Overheidssturing blijft nodig voor verdere opschaling

Het Programma MaaS heeft ervoor gezorgd dat er verschillende pilots in Nederland van de grond zijn gekomen waar overheden samen met marktpartijen 'proefgedraaid' hebben met MaaS. Parallel hieraan zijn de marktontwikkelingen ook verdergegaan. De in 2017 nog zeer nieuwe wereld van deelmobiliteit, die zich naast MaaS en misschien ook wel dwars door MaaS heen ontwikkelde, is ook verder gegroeid. In de tweede helft van 2022 kan gesteld worden dat MaaS niet langer een veelbelovende ontwikkeling is, maar dat er inmiddels duidelijker is geworden wat MaaS is, wat het kan zijn en ook wat het niet is. Er is een realistischer beeld ontstaan.

Waar MaaS aan de voorkant gezien werd als een oplossing voor verschillende maatschappelijke vraagstukken, is inmiddels duidelijk dat MaaS ook zijn eigen uitdagingen voor beleid met zich mee brengt en niet alle problemen in mobiliteit in één keer oplost. Het beeld dat naar voren komt is dat OV-bedrijven er nog niet op vertrouwen dat de reizigersaantallen met MaaS gaan toenemen en deelmobiliteitsaanbieders nog niet de overtuiging hebben dat zij via een MaaS-app nieuwe klanten kunnen bereiken. Voor het succes van het MaaS ecosysteem is het echter essentieel dat zowel OV-bedrijven als deelmobiliteitsaanbieders hun diensten via een MaaS-app willen aanbieden. Een belangrijke belemmering die MaaS-dienstverleners ervaren is dat niet alle OV-vervoerders en deelaanbieders meedoen, en niet alle tickets voor doorverkoop beschikbaar zijn, of niet tegen dezelfde tarieven. Ook de ACM stelt in een marktstudie dat het huidige aanbod OV-diensten nog ontoereikend is om op grote schaal rendabele MaaS-diensten te ontwikkelen voor de consumentenmarkt.

Overheidssturing blijft gewenst voor de verdere opschaling van MaaS

Een goed functionerend MaaS ecosysteem is een ecosysteem waarin zowel MaaS-dienstverleners, deelmobiliteitsaanbieders, OV-bedrijven als ook de gebruiker profiteren van MaaS en onder gelijke condities op de vervoersmarkt opereren. De pilots hebben laten zien dat een MaaS-ecosysteem niet vanzelf ontstaat. De evaluatie laat zien dat er drie belangrijke voorwaarden zijn om een MaaS-ecosysteem te laten slagen:

- Er is een level playing field nodig waarin MaaS dienstverleners een business case kunnen maken.
- OV-partijen en deelmobiliteitsaanbieders sluiten hun aanbod aanop de diensten van MaaS-dienstverleners.
- Er is toezicht en beslechting van marktgeshillen gewenst om zorg te dragen dat partijen goed en op eerlijke wijze met elkaar samenwerken maar ook sneller tot oplossingen komen.

Het Rijk en decentrale overheden kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Het begint echter met de politieke en bestuurlijke wil om MaaS daadwerkelijk verder te brengen en MaaS-diensten een serieuze plek te geven in het mobiliteitssysteem. Dit vanuit een duidelijke visie op waarom MaaS belangrijk is, wat hiermee te bereiken, hoe dit te bereiken en welke rol de overheid hierin speelt. Vanuit deze visie en rolopvatting wordt het mogelijk om gericht te werken aan MaaS en hiervoor de benodigde beleids- en wetgevingstrajecten in te zetten. Het werkend krijgen van MaaS vraagt onder meer van Rijk en decentrale overheden om in te grijpen op het huidige concessiebeleid, de Wet Personenvervoer en het harmoniseren van gemeentelijke vergunningen ten aanzien van deelmobiliteit.

De verantwoordelijkheid voor het werkend krijgen van MaaS ligt echter niet alleen bij de overheid. Een belangrijke opgave ligt ook bij de MaaS-dienstverleners zelf, door een positie te verwerven in een nieuwe markt. Dit kan door in te zetten op goede en passende dienstverlening aan gebruikers, slimme aanvullende waardeproposities te ontwikkelen en door het slim vermarkten aan verschillende doelgroepen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
1.1. Programma Mobility as a Service (MaaS)	7
1.2. Aanleiding evaluatie programma MaaS	9
1.3. Hoofdvragen en scope evaluatie	9
1.4. Aanpak evaluatie	9
1.5. Leeswijzer	10
2. Het Programma MaaS op hoofdlijnen	11
2.1. Ambitie en doelen Programma MaaS	11
2.2. Gekozen strategie	12
2.2.1. Landelijke sturing via een programmaorganisatie binnen IenW	12
2.2.2. Publiek-private samenwerking binnen regionale pilots	12
2.2.3. Governance: gezamenlijke overlegstructuren	14
2.3. Speelveld MaaS	15
3. Bevindingen terugkijkend op het Programma MaaS	16
3.1. Bevindingen doelen: verwachtingen lopen uiteen	16
3.2. Bevindingen gekozen strategie	16
3.2.1. Waardering voor de aanjaagrol van het Rijk	16
3.2.2. ... maar kritische geluiden over de focus op 'het hoe'	17
3.2.3. Van regionale pilots – met eigen doelstellingen – is veel geleerd	18
3.3. Bevindingen resultaten	18
3.3.1. Werkende MaaS-applicaties	18
3.3.2. Ontwikkeling (samenwerking binnen het) MaaS-ecosysteem: Afsprakenstelsel	19
3.3.3. Eerste stappen in ontwikkeling condities	20
3.3.4. Leeromgeving kwam niet van de grond	21

3.4.	Bevindingen belemmeringen voor opschaling MaaS	22
3.4.1.	Ontbreken level playing field (ticketing-issue)	22
3.4.2.	Gebrek aan snelle beslechting van geschillen en conflicten in de mobiliteitsmarkt	24
3.4.3.	Aansluiting deelmobiliteit op MaaS-apps blijft achter	24
4.	Bevindingen vooruitkijkend: beelden en verwachtingen	26
4.1.	Aflopen Programma MaaS eind 2022: borging in de lijn	26
4.2.	Beelden bij vervolgstappen doorontwikkeling MaaS	26
4.2.1.	Ontwikkeling overkoepelende visie	26
4.2.2.	Creëren van een level playing field en sturing op deelname	27
4.2.3.	Beschikbaarheid data voor beleidsontwikkeling	28
4.3.	Samenwerking en organisatie MaaS in toekomst	28
5.	Analyse en conclusies	29
5.1.	Programma MaaS heeft bijdrage geleverd aan ontwikkeling MaaS	29
5.2.	Ecosysteem aan het ontstaan, maar nog verdere stappen nodig	30
5.3.	Overheidssturing blijft noodzakelijk voor verdere opschaling	31
	Bijlagen	
	Bijlage 1: Overzicht geïnterviewden	33
	Bijlage 2: Overzicht Begeleidingsgroep Evaluatie Programma MaaS	34
	Bijlage 3: Overzicht deelnemers verdiepende sessies	35

1. Inleiding

1.1. Programma Mobility as a Service (MaaS)

'Het Nederlands OV en mobiliteitssysteem is van goede kwaliteit. Wel is langzaam de grens in zicht wat betreft spitscapaciteit, uitbreiding van de fysieke infrastructuur en is de betaalbaarheid van vervoer in krimpregio's in het gedrang', aldus de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in een brief aan de Tweede Kamer, medio 2018¹. Bovendien, zo schetsen de bewindspersonen, zal de mobiliteitssector de komende jaren grote stappen moeten zetten om schoner en duurzamer te worden om de (inter-) nationale doelstellingen voor klimaat en luchtkwaliteit te halen. MaaS biedt kansen voor deze vraagstukken, zo staat te lezen.

Echter, zo wordt geconstateerd in dezelfde Kamerbrief: *(...) voordat beleid daarop kan worden ingezet moeten de effecten (van MaaS) goed in kaart zijn. Daar is meer en gerichte praktijkervaring voor nodig'. De bewindspersonen kondigen aan in te willen zetten op de ontwikkeling van MaaS. Onder meer door het faciliteren van samenwerking en data-uitwisseling tussen relevante partijen, en het starten van zeven landelijk opschaalbare regionale MaaS-pilots met ieder hun specifieke doelstellingen om ervaring en kennis op*

te doen. 'Het gaat nadrukkelijk om het gezamenlijk opdoen van leerervaringen met MaaS op grote schaal door MaaS-aanbieders, vervoerders en overheden. (...) Er is behoefte aan meer kennis. Die doe je vooral op in de praktijk. Om MaaS van theoretisch concept naar beproefde praktijk te brengen, moeten overheden hierbij als facilitator en aanjager optreden (...): Om impact te maken was schaal nodig. Dit betekende dat de pilots zo snel mogelijk nationaal toepasbaar moesten zijn. De MaaS-pilots zijn daarbij geen doel op zich, maar het gaat om leerervaringen op te doen en de kans om vanuit data het mobiliteitssysteem te optimaliseren.

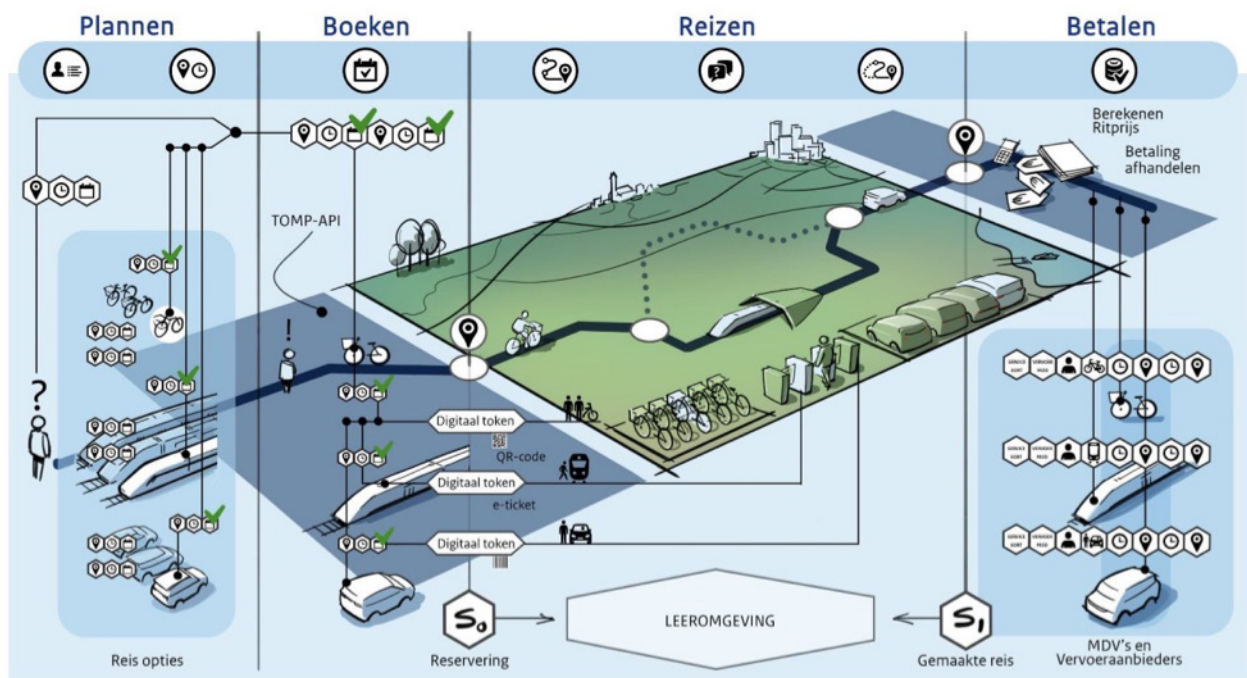
In 2017 is het Programma MaaS gestart om bovenstaande in de praktijk te brengen.

1. Tweede Kamer, 2017/18, 31305, nr 26

Wat is MaaS?

MaaS wordt door het Programma MaaS gedefinieerd² als 'het aanbod van multimodale, (vraaggestuurde) mobiliteitsdiensten, waarbij op maat gemaakte reismogelijkheden via een digitaal platform (bijvoorbeeld een app) met real-time informatie aan klanten worden aangeboden, inclusief betaling en afhandeling van transacties.' Het gaat dus om apps en alle onderliggende (platform-)techniek, datastromen en waarborgen waarmee de reiziger de volledige multimodale reis kan plannen, boeken en betalen.

De grootste complexiteit van MaaS zit niet in het bouwen van een app, maar vooral in het goed inrichten van een complete IT-backend, het aanbrengen van systeemkoppelingen en het aansluiten van veel verschillende partijen op deze systeemkoppelingen. Het vraagt daarnaast om op een veilige manier (met oog voor privacy en cybersecurity) datastromen te koppelen: een real time reis, de beschikbare vervoermiddelen, planning en afrekening gekoppeld aan de persoonsgegevens van de reiziger (locatie, betaalgegevens, identiteit). Naast het goed op orde hebben van de techniek en het bewaken van het systeem, speelt daarnaast nog de complexiteit om MaaS organisatorisch en commercieel te laten werken.



2. Deze definitie is tot stand gekomen op basis van advies van MuConsult

1.2. Aanleiding evaluatie programma MaaS

Het Programma MaaS wordt na een looptijd van vijf jaar eind 2022 afgerond en heeft de volgende apps opgeleverd: Amaze, Via-GO, Turnn, Goan!, Gaiyo, 9292 Moves, Tranzer en Glimble. Vanuit IenW, regionale opdrachtgevers van de pilots en uitvoerende MaaS-dienstverleners is er behoefte om de balans op te maken en het programma te evalueren. Ook is er behoefte aan inzicht in wat ervan uit beleidsmatig en borgingsoogpunt nodig is voor de toekomst.

MaaS als ontwikkeling gaat immers door: de markt blijft bestaande apps en mobiliteitsdiensten doorontwikkelen, nieuwe diensten zijn in voorbereiding en mede door de ervaringen in het programma is het beeld dat er nog beleidsmatige inspanningen van overheden nodig zijn om belemmeringen weg te nemen en kansen te verzilveren.

1.3. Hoofdvragen en scope evaluatie

TwynstraGudde is gevraagd het Programma MaaS te evalueren. Het onderzoek richt zich op de vraag met welke doelen het programma is gestart, hoe hier de afgelopen jaren aan is gewerkt en wat dit heeft opgeleverd. Het kijkt daarbij ook expliciet naar de leerervaringen die het Programma MaaS heeft opgeleverd die kunnen helpen bij het opschalen van MaaS, evenals het wegnemen van belemmeringen voor een verdere marktontwikkeling van MaaS. Tot slot richt de evaluatie zich op het bieden van aanknopingspunten voor de beleidsmatige borging.

De hoofdvragen voor deze evaluatie zijn als volgt:

- Wat heeft het Programma MaaS opgeleverd?
- Waar staat MaaS nu?
- Wat is er na afloop van het programma van het Rijk en de decentrale overheden nodig voor de verdere opschaling van MaaS?

Terugkijkend op de afgelopen jaren wordt ingegaan op de volgende deelvragen:

- In hoeverre heeft de gekozen programmastrategie bijgedragen aan het realiseren van het doel van het Programma MaaS?
- Wat heeft het Programma MaaS opgeleverd en hoe heeft de gekozen strategie van het programma hieraan bijgedragen?
- Welke leerervaringen zijn door het Programma MaaS opgedaan en welke kansen en belemmeringen zijn daarmee in beeld gekomen?

Vooruitkijkend naar het vervolg van MaaS, na de programmafase, worden de volgende vragen onderzocht:

- Welke verwachtingen zijn er over het vervolg van MaaS?
- Welke oplossingen worden aangedragen om belemmeringen en kansen op te pakken? En welke rol hebben zowel de markt (MaaS-dienstverleners, OV, deelvervoer) als overheden (regionaal en bij het Rijk/IenW) daarin te spelen?
- Welke beelden zijn er over de benodigde samenwerking en organisatie na afloop van het Programma MaaS?

Deze evaluatie richt zich primair op het inventariseren van ervaringen van stakeholders en niet op het meten en beoordelen van behaalde vervoersresultaten. Het is daarmee een kwalitatief onderzoek. De evaluatie richt zich op de resultaten die op programmaniveau zijn behaald. De afzonderlijke pilots en hun specifieke pilotresultaten worden niet in dit onderzoek meegenomen. De pilots worden grotendeels afzonderlijk geëvalueerd door de regionale opdrachtgevers. Dit gebeurt parallel en separaat aan dit onderzoek. Tot slot leidt deze evaluatie tot aanknopingspunten wat er volgens stakeholders nodig is voor het vervolg, maar niet tot een uitgewerkt advies hoe dit vervolgens concreet verder te brengen.

1.4. Aanpak evaluatie

Voor deze evaluatie zijn de volgende stappen ondernomen:

Bestuderen: Op basis van beschikbare documentatie is het Programma MaaS geanalyseerd. Het feitelijk verloop van het Programma MaaS is in grote lijnen gereconstrueerd via bureauonderzoek en het speelveld is in beeld gebracht door middel van een sessie met de programmamanagers en omgevingsmanager binnen IenW.

Beluisteren: Door middel van interviews is een verdiepende analyse uitgevoerd naar het handelen en de ervaringen van betrokkenen bij het Programma MaaS. Daarbij is ingezoomd op zowel de eigen invulling als de samenwerking met andere betrokkenen. Er zijn interviews uitgevoerd met betrokkenen binnen IenW, decentrale overheden, vervoerders en MaaS-dienstverleners. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle betrokkenen die zijn geïnterviewd voor deze evaluatie.

Bezinnen en bouwen: In een derde en vier stap zijn feiten, ervaringen en lessen verenigd tot een samenhangend beeld. Er is een conceptrapportage opgesteld. Deze is besproken met de begeleidingsgroep, ook zijn er twee verdiepende sessies georganiseerd met de decentrale overheden en MaaS-dienstverleners om de uitkomsten te valideren. De bouwstenen die deze sessies hebben opgeleverd zijn verwerkt in de definitieve rapportage.

Bij het onderzoek is ook een begeleidingsgroep betrokken geweest, bestaande uit betrokken decentrale overheden en MaaS-dienstverleners. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de deelnemers van de begeleidingsgroep. Het doel van de begeleidingsgroep was om het draagvlak van de evaluatie en de aanknopingspunten voor vervolg te vergroten.

1.5. Leeswijzer

Deze rapportage is opgebouwd uit een aantal hoofdstukken, deze kennen de volgende opbouw:

Hoofdstuk 2 schetst het Programma MaaS op hoofdlijnen, de doelen en de gekozen strategie en beschrijft het bredere speelveld van MaaS waarbinnen het programma is uitgevoerd.

Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen terugkijkend: hoe kijken betrokkenen terug op de doelstellingen van het programma, de gekozen strategie, de behaalde resultaten en welke belemmeringen en kansen worden gezien voor de opschaling van MaaS.

Hoofdstuk 4 bevat de bevindingen vooruitkijkend: welke beelden en verwachtingen zijn er ten aanzien van het aflopen van het Programma MaaS, het vervolg van MaaS en welke beleidsmatige aanknopingspunten worden door betrokkenen aangedragen voor de toekomst van MaaS?

Hoofdstuk 5 bevat de analyse en conclusies van de onderzoekers ten aanzien van de hoofdvragen van deze evaluatie.

Hoofdstuk 6 bevat de bijlagen bij deze rapportage.

2. Het Programma MaaS op hoofdlijnen

Dit hoofdstuk schetst het Programma MaaS op hoofdlijnen. Het beschrijft de ambities en doelen van het Programma MaaS en de gekozen strategie om de programmadoelstellingen te realiseren. Tot slot beschrijft dit hoofdstuk het bredere speelveld waarbinnen het Programma MaaS ten uitvoer is gebracht.

2.1 Ambitie en doelen Programma MaaS

In een Kamerbrief uit 2018³ wordt de inzet van het ministerie op MaaS samengevat als: *'Het gaat nadrukkelijk om het gezamenlijk opdoen van leerervaringen met MaaS op grote schaal door MaaS-aanbieders, vervoerders en overheden.' Overheden willen in het programma "noodzakelijke leerervaringen opdoen om condities te creëren en, waar nodig, belemmeringen weg te nemen voor een gezonde marktontwikkeling van MaaS'. De genoemde leerervaringen, zo stelt de Kamerbrief, richten zich 'onder meer op de vraag of er een business case is voor MaaS-aanbieders en hoe (de data-gedreven kennis vanuit) MaaS van impact kan zijn op verschillende doelstellingen van overheden en vervoerders.' [...] 'Daarbij moet gedacht worden aan impact in verschillende gebieden (bijv. stad, (grens)regio, krimpgebied), maar ook het reisgedrag van verschillende reizigersgroepen (zoals forenzen, WMO-reizigers) en impact op duurzaamheid.'*

In het programmaplan uit 2019 staat de doelstelling van het Programma MaaS als volgt omschreven:

'IenW wil, samen met regionale overheden, de ontwikkeling van MaaS aanjagen en versnellen. Ondanks de potentiële positieve impact van MaaS, is er wereldwijd nog weinig brede ervaring met MaaS. Om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke mogelijkheden en effecten in Nederland heeft IenW samen met een aantal regionale overheden het initiatief genomen tot de opzet van een aantal nationale pilots startend vanuit de regio, met elk hun specifieke doelgroep of beleidsdoelstelling. De belangrijkste doelen voor IenW:

- Het leren van de uitkomsten van de pilots in de regio's om de ontwikkeling van MaaS te kunnen sturen en versnellen.
- Het effectief invullen van de rol van het Rijk binnen MaaS, door middel van het scheppen van uniforme spelregels, transparante condities en vereisten, waarbinnen de regionale pilotprojecten worden aanbesteed en bij succes snel nationaal kunnen worden opgeschaald.
- Randvoorwaarden creëren en blokkades wegnemen in beleid en regelgeving.
- Bijdragen aan de ambitie 'Nederland als koploper op het gebied van Smart Mobility'.
- Uiteindelijk het totale mobiliteitssysteem realtime optimaliseren met MaaS.'

3. Tweede Kamer, 2017/18, 31305, nr 26

2.2 Gekozen strategie

Om de ontwikkeling van MaaS aan te jagen en te faciliteren, is op hoofdlijnen de volgende strategie gekozen:

- Nationale sturing via een programmaorganisatie binnen lenW. Deze zorgde naast organisatiekracht ook voor aanbesteding van een Raamovereenkomst (ROK).
- Ontwikkelen en beproeven MaaS-applicaties in een publiek-private samenwerking binnen regionale pilots. Deze samenwerking werd vastgelegd met een Nadere Overeenkomst (NOK) binnen de Raamovereenkomst.

Deze strategie wordt hieronder nader toegelicht.

2.2.1. Landelijke sturing via een programmaorganisatie binnen lenW

Op nationaal niveau is binnen lenW een programmaorganisatie ingericht. Een programmamanager en projectleiders zorgen gezamenlijk voor het functioneren van het programma, de projecten daarbinnen en de communicatie met de stakeholders binnen lenW en de pilots. Een juridisch adviseur is onderdeel van het programmateam en draagt zorg voor de eerstelijns advisering en andere juridische werkzaamheden, zoals het beheer van de Raamovereenkomst (zie paragraaf 2.2.2.) en de juridische toetsing van de overeenkomsten voor de pilots. Binnen het programma worden de volgende deelprojecten onderscheiden⁴:

- Data- en Techniek: dit project 'helpt de partijen in het ecosysteem een gemeenschappelijke basis voor de data uitwisseling door de partijen in het veld te leggen, door het samen met de voor MaaS relevante marktpartijen creëren van uitgangspunten, architectuur, standaarden, API's en andere open source producten en randvoorwaarden. Hiermee kunnen de MaaS-dienstverleners de MaaS-diensten aanbieden binnen het MaaS-ecosysteem, te beginnen met de pilots.'
- Omgevingsmanagement: het omgevingsmanagementteam betreft het in- en externe krachtenveld en praat namens het Rijk mee in de regionale pilots. Met de stakeholders worden acties gedefinieerd die uiteindelijk verankerd dienen te worden in het (inter)nationale beleid van overheid en bedrijfsleven.

- Kennis- en leeromgeving: dit deelproject is gericht op het creëren van een omgeving waarbinnen het feitelijke gebruik door klanten van MaaS-dienstverleners op uniforme wijze worden vastgelegd en geschikt gemaakt voor de directe kennisbehoefte rond MaaS (rond maatschappelijke impact, business case en beleidsconsequenties), voor zowel overheden als MaaS-dienstverleners. Dit met inachtneming van eisen vanuit privacy, security en marktbelangen.
- Communicatie: het deelproject Communicatie richt zich op het meekrijgen van relevante doelgroepen, het uitdragen van de propositie van MaaS als concept en het uitdragen van de werkzaamheden binnen het Programma MaaS.

Het Programma MaaS kende een plaats binnen de Unit Innovatie van lenW.

2.2.2. Publiek-private samenwerking binnen regionale pilots

Het opdoen van leerervaringen gebeurt via zeven (landelijk opschaalbare) regionale pilots, waarin publiek-privaat wordt samengewerkt tussen regionale overheden enerzijds en private MaaS-dienstverleners anderzijds. Door het Rijk is een proces doorlopen om tot de keuze van deze zeven regio's te komen. De afspraken tussen het Rijk en decentrale overheden zijn vastgelegd in een Bestuursovereenkomst. Om de pilots mogelijk te maken is na een marktconsultatie in 2017 en een uitgebreide verkennings- en verdiepfase eind 2018 een raamovereenkomst met vierentwintig consortia gesloten. Het achterliggende idee bij deze raamovereenkomst was, zo staat te lezen in het programmaplan uit 2019, dat de zeven regio's met dezelfde uitgangspunten en definities zouden gaan leren over MaaS: 'Door dezelfde taal te spreken en een set aan basiseisen te hanteren, wordt het ontstaan van het ecosysteem bevorderd.' Er worden hiervoor verplichtingen opgenomen in de Raamovereenkomst zodat onder meer geborgd wordt dat de deelnemende MaaS-dienstverleners hun data delen in een Leeromgeving en waarbij overheden zich inzetten dat publieke vervoersaanbieders op (non-discriminatoire basis) samenwerken met de MaaS-dienstverleners en dat overheden zich inspannen om zoveel mogelijk andere private vervoersaanbieders onderdeel te laten worden van de MaaS-dienstverlening⁵.

4. Deze aanpak is op basis van het Programmaplan Programma MaaS uit 2019 beschreven.

5. Raamovereenkomst voor de uitvoering van 7 regionale, landelijk opschaalbare, MaaS-pilots

Vervolgens richten de zeven regionale overheden in overleg met het ministerie zeven minicompetities in om vanuit de Raamovereenkomst te komen tot een MaaS-dienstverlener (MDV) per pilot. Er worden binnen de Raamovereenkomst met de individuele MaaS-dienstverleners resultaatafspraken gemaakt die vastgelegd worden in een Nadere Overeenkomst per pilot. De eerste pilot, de pilot in Utrecht (Utrecht-Leidsche Rijn, Vleuten en De Meern), wordt eind juli 2019 definitief

gegund. Hierna volgen pilots in Twente, Groningen-Drenthe, Eindhoven, Rotterdam-Den Haag (samen met Rotterdam-The Hague Airport), Amsterdam (Zuidas), Limburg en Eindhoven. De geselecteerde pilots ontvangen een bijdrage van het Rijk. De regionale pilots hebben ieder een eigen focus met een eigen beleidsdoel en doelgroep om zo maximaal te leren over de impact van MaaS. Zie onderstaande tabel.

Pilotregio	Doel(groep)	App
De Zuidas in Amsterdam	Het structureel verbeteren van de bereikbaarheid van de Zuidas. Primaire focus is het bedienen van de zakelijke reiziger. De wens is om de MaaS-app zo snel mogelijk uit te breiden naar andere doelgroepen.	Amaze
Utrecht-Leidsche Rijn, Vleuten en De Meern	Alternatieven voor de auto stimuleren en daarmee reizen in de regio gemakkelijker maken en de bereikbaarheid verbeteren. Gericht op Alle inwoners van Leidsche Rijn, Vleuten en De Meern.	Gaiyo
Twente	Voorzien in betaalbaar en toegankelijk vervoer voor kwetsbare groepen. In de pilot staan de gebruikers van het maatwerkvervoer centraal. In eerste instantie specifiek de Wmo-reizigers, in een later stadium ook het structurele maatwerkvervoer en uiteindelijk alle reizigers in Twente.	Goan!
Groningen-Drenthe	Een betaalbaar, toekomstbestendig, innovatief en integraal mobiliteitssysteem dat voorziet in de behoeftes van de reiziger binnen de provincies Groningen en Drenthe. Gericht op Alle reizigers in Groningen en Drenthe en waar mogelijk inclusief doelgroepenvervoer.	Via-GO
Rotterdam-Den Haag, (inclusief Rotterdam The Hague Airport)	Het verlichten van de druk op het mobiliteitssysteem in de regio, en kansen bieden voor mensen in de regio die nu onvoldoende vervoersopties hebben. Gericht op Reizigers van en naar Rotterdam The Hague Airport en reizigers in de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag.	9292 Moves
Eindhoven	Mobiliteit in de regio efficiënter, effectiever en duurzamer maken op een manier die beter aansluit bij de wensen van de reiziger. Primair gericht op medewerkers van gemeente Eindhoven, ASML en BSM. Ook andere bedrijven in de regio gaan aansluiten.	Turnn
Limburg	Stimuleren van grensoverschrijdende, duurzame mobiliteit stimuleren. Accent ligt op de samenwerking met partners in Duitsland en België. Gericht op alle reizigers met een accent op forenzen en toeristen.	Glimble
Integrator	Een integrator richt zich op het tot stand brengen van de technische koppeling tussen mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders. Met als achterliggende gedachte dat deze technische koppeling maar één keer tot stand hoeft te worden gebracht, wat het ecosysteem als geheel efficiënter maakt.	Tranzer

2.2.3. Governance: gezamenlijke overlegstructuren

De afstemming tussen het landelijke programmateam, de beleidsafdelingen en de betrokkenen bij de regionale pilotprojecten, is als volgt georganiseerd, zo blijkt uit het programmaplan⁶ en de interviews met betrokkenen:

- *Het Opdrachtgeversoverleg (OGO)* is het hoogste orgaan voor besturing van het programma. Het OGO is een directeurenoverleg waarvan het secretariaat en de (onafhankelijke) voorzitter worden geleverd door lenW. Deelnemers zijn de regionale opdrachtgevers van de pilots, RWS en lenW. Het OGO besluit over het proces en de ontwikkelrichting van het MaaS-programma en de MaaS-pilots. Het OGO vergadert iedere zes weken, waarvan een verslag wordt gemaakt.
- *In het Projectleidersoverleg (PLO)* worden de regio's vertegenwoordigd. Dit overleg is er opgericht om de werkzaamheden voor de verschillende pilots te coördineren en af te stemmen met het landelijke Programma MaaS. Het PLO wordt gevormd door vertegenwoordigers van alle regio's en de leden van het programmateam MaaS. In vergelijking met het OGO gaat het PLO meer over operationele zaken en het OGO meer over strategische en beleidsmatige zaken.
- *Overleg pilot winnende MaaS-dienstverleners:* in dit overleg zijn de MaaS-dienstverleners vertegenwoordigd die deelnemen aan de pilots. In dit overleg stemmen zij af met lenW op het landelijk programmaniveau.
- *Regionale Stuurgroepen per pilot:* hierin worden de vordering binnen het pilotgebied met de betreffende MaaS-dienstverlener besproken en gestuurd. De stuurgroepen werden ondersteund en voorbereid vanuit een projectteam per regio.

2.3 Speelveld MaaS

Het programma MaaS is uitgevoerd in een context waarin ook partijen die niet zelf direct onderdeel uitmaken van het programma, een rol spelen in (en medebepalend zijn voor) de ontwikkeling van MaaS. Binnen het programma wordt daarom gesproken van het (bredere) MaaS-ecosysteem.

Om een beeld te schetsen van de verschillende rollen binnen het MaaS-ecosysteem staan de belangrijkste actoren hieronder kort opgesomd:

Doelgroep MaaS:

Dit betreft individuele reizigers, het kunnen ook gebruikers van doelgroepenvervoer of werkgevers zijn.

Aanbieders van MaaS-diensten

Dit betreft de MaaS-dienstverleners. Hun rol is het via een app en achterliggende technische voorzieningen aanbieden van de mogelijkheid om een multimodale reis van a naar b te plannen, boeken en te betalen. Dit kunnen nieuwe bedrijven zijn die zich hier specifiek op toeleveren, maar ook bestaande (OV-)partijen kunnen deze dienstverlening aanbieden (NS, Arriva). Een deel van deze partijen is betrokken bij het Programma MaaS en heeft een rol binnen een van de pilots.

Mobiliteitsaanbieders die deelnemen t.b.v. MaaS-diensten

Dit betreft zowel OV-bedrijven (trein, bus, tram, metro) als deelmobiliteitsaanbieders (deelscooter, deelfiets, deelauto, taxi) die aangesloten zijn bij een MaaS-dienstverlener en daarmee hun mobiliteitsdiensten beschikbaar stellen via een app. Een deel van deze partijen deed mee aan de pilots van het Programma MaaS en heeft zich aangesloten op een MaaS-app van een van de pilots. Een groot deel van de mobiliteitsaanbieders is wel betrokken bij het Programma MaaS, maar is nog niet volledig geïntegreerd in een MaaS-app van één van de pilots. Deze deelmobiliteitsaanbieders zijn al wel vindbaar in een aantal MaaS-apps, maar ze zijn nog niet zo geïntegreerd dat het ook mogelijk is om een ticket te boeken via de MaaS-app. In plaats daarvan vindt doorgeleiding van de MaaS-app naar de eigen app plaats. Voorbeelden van deelmobiliteitsaanbieders die vindbaar zijn in de MaaS-app zijn onder meer: Donkey Republic, Cargaroo, OV-fiets, Felyx, Check of GreenWheels.

Overheden nationaal en regionaal:

Bij het Programma MaaS zijn verschillende overheden betrokken met ieder hun eigen rol.

- **IenW:** het ministerie vervult een kaderstellende rol als systeemverantwoordelijke en wetgever resp. als concessieverlener van het Hoofdspoorwegennet. Voor het Programma MaaS vervult het een aanjagende evenals regisserende rol.
- **Provincies:** provincies zijn betrokken bij MaaS in hun rol als concessieverleners van streekvervoerders en doelgroepenvervoer. Provincies zijn ook betrokken bij het Programma MaaS als opdrachtgever van de pilots, zoals de provincie Limburg of de Provincie Drenthe.
- **Gemeenten:** gemeenten zijn betrokken bij MaaS als concessieverlener van stadsvervoerders en als vergunningverlener deelmobiliteitsaanbieders en/of als opdrachtgever voor WMO-vervoer. Een deel van de gemeenten is ook betrokken bij het Programma MaaS als opdrachtgever van een van de pilots. Dit betreft onder meer de gemeente Amsterdam, gemeente Utrecht, de gemeente Enschede.
- **Vervoersregio's:** verschillende vervoersregio's zijn betrokken bij het Programma MaaS als opdrachtgever van de pilots zoals Zuid-Holland Bereikbaar en de Vervoerregio Amsterdam.

Tijdens de looptijd van het Programma MaaS zijn er, los van het programma, ook initiatieven ontstaan om de rol van 'integrator' in het ecosysteem te vervullen. Deze wordt binnen het Programma MaaS vervuld door Tranzer. Daarbuiten is onder meer het initiatief Rivier gedurende de looptijd van het programma ontwikkeld door OV-partijen NS, RET en HTM. Een integrator richt zich op het tot stand brengen van de technische koppeling tussen mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders. Met als achterliggende gedachte dat deze technische koppeling maar één keer tot stand hoeft te worden gebracht, wat het ecosysteem als geheel efficiënter maakt. Want zo hoeft bijvoorbeeld een deelmobiliteitsaanbieder dit niet voor iedere aparte MaaS-aanbieder te regelen.

3. Bevindingen terugkijkend op het Programma MaaS

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen ten aanzien van het doel, de gekozen strategie en hetgeen het Programma MaaS heeft opgeleverd: wat blijkt er uit de bestudeerde documenten en wat geven geïnterviewden aan? Tot slot wordt ingegaan op de belemmeringen die betrokkenen zien voor verdere opschaling van MaaS.

3.1. Bevindingen doelen: verwachtingen lopen uiteen

De doelstelling van het programma, zoals ook verwoord in de Kamerbrief uit 2018: *'Het gezamenlijk opdoen van leerervaringen met MaaS op grote schaal door MaaS-aanbieders, vervoerders en overheden,'* en [het opdoen van] *'noodzakelijke leerervaringen [...] om condities te creëren en, waar nodig, belemmeringen weg te nemen voor een gezonde marktontwikkeling van MaaS'* wordt door alle betrokkenen in de interviews herkend.

Tegelijkertijd maken de interviews ook duidelijk dat de verwachtingen bij het programma uiteenlopen. Lag de nadruk van het programma vooral op het opdoen van leerervaringen, of was een beoogd resultaat ook het creëren van de juiste condities en het wegnemen van belemmeringen voor de opschaling van MaaS? Voor het Rijk lag de nadruk op gaandeweg leren en stapje voor stapje zaken te realiseren en belemmeringen weg te nemen. Bij MaaS-dienstverleners was er de hoop en verwachting dat het tempo van het wegnemen van belemmeringen hoger zou liggen dan uiteindelijk bleek. Dit kleurt ook de wijze waarop de betrokkenen de resultaten van het programma beoordelen (zie paragraaf 3.3).

MaaS-dienstverleners stellen dat duidelijke doelen misten, waardoor achteraf lastig bepaald kan worden wanneer het programma succesvol is. Voor veel van hen is 'leren' als doel onvoldoende, en is het programma pas succesvol wanneer ook de juiste condities zijn gecreëerd en de belemmeringen zijn weggenomen voor de ontwikkeling van MaaS. Zo geeft een van de geïnterviewden aan dat vanaf het begin al duidelijk was dat de sleutel voor een gelijk speelveld voor MaaS bij het OV en wetgeving (Wet Personenvervoer 2000) lag.

Decentrale overheden geven aan dat MaaS geen doel op zich is, maar nadrukkelijk een middel zou moeten zijn om hogere beleidsdoelen te behalen, zoals het ontwikkelen van de mobiliteitstransitie, het verbeteren van de bereikbaarheid, het verhogen van de leefbaarheid of duurzaamheid. Het was voor deze partijen echter onvoldoende helder aan welk hoger beleidsdoel MaaS – en dus ook het programma MaaS – uiteindelijk op nationaal niveau zou moeten bijdragen. Het Rijk heeft dit, volgens betrokkenen, te weinig uitgedragen. Betrokkenen vanuit het IenW-programmateam geven aan dat elke regionale pilot juist een eigen doel had en dat deze bewust niet waren gekoppeld aan een bovenliggend, vooraf opgesteld nationaal doel. Dat zou te veel lading geven. De insteek was juist om vanuit de praktijk te kijken wat MaaS zou doen.

De verschillende individuele pilots kenden ieder hun focus en daarmee eigen beleidsdoelen. Geïnterviewde decentrale overheden spreken daarom – als het gaat over een vervolg na het programma – over de noodzaak tot samenbrengen van de verschillende doelstellingen tot een samenhangend geheel en het duidelijk communiceren hiervan.

3.2. Bevindingen gekozen strategie

In de interviews is gevraagd te reflecteren op de gekozen strategie en hoe deze wel of niet heeft bijgedragen aan het doel van het programma. Er is hierbij ook gevraagd hoe de onderlinge samenwerking en/of afstemming tijdens de uitvoering is ervaren.

3.2.1. Waardering voor de aanjaagrol van het Rijk

Er is in het programma nadrukkelijk gekozen voor een publiek-privaat model. Onder deze aanpak zat een duidelijke visie, zo blijkt uit het document *'Naar balans in een integraal mobiliteitsecosysteem'*⁷, waarin gesteld wordt dat publiek ondernemerschap benodigd is. Dit is een belangrijk fundament onder de Nederlandse benadering van MaaS. In het programmaplan uit 2019 wordt aangegeven dat het duidelijk was dat 'regie wordt gevraagd van ons als overheid'.

7. *Naar balans in een integraal mobiliteitsecosysteem, Mobility as a Service: de Nederlandse aanpak, 2020*

Uit de interviews komt naar voren dat het als positief is ervaren dat de overheid deze regierol heeft opgepakt, inclusief financiële ondersteuning. Met het programma MaaS heeft IenW volgens private partijen laten zien dat de ontwikkeling van MaaS belangrijk is, het geeft een duidelijk signaal richting andere overheden en de markt. Zij geven aan dat dit signaal helpt bij de keuze om te investeren in de ontwikkelingen van MaaS. Er is daarnaast ook waardering dat er gekozen is voor een lerende aanpak.

Tegelijkertijd hadden bijvoorbeeld decentrale overheden de verwachting dat er vanaf het begin een duidelijke, gedeelde visie zou liggen over de ontwikkeling van het MaaS-ecosysteem en hoe de markt 'gevormd en geborgd' zou worden. Dit ontbrak echter volgens decentrale overheden. Betrokkenen van het IenW programmteam geven aan dat hiertoe wel degelijk meerdere pogingen zijn gedaan, maar dat het niet lukte om met de decentrale overheden op een lijn te komen.

3.2.2 ... maar kritische geluiden over de focus op 'het hoe'

Op de vraag hoe wordt aangekeken tegen de wijze waarop deze aanjagende rol precies invulling is gegeven, wordt kritischer gereageerd. De focus heeft, zo is door MaaS-dienstverleners aangegeven, te veel gelegen op 'het hoe', in plaats van op het creëren van de juiste condities. Als voorbeeld van de focus op het hoe, verwijzen betrokkenen naar de voorwaarden die werden gesteld vanuit de Raamovereenkomst (zie kader) en de Nadere Overeenkomst, die door de regionale opdrachtgevers is opgesteld. Deze waren volgens de MaaS-aanbieders niet realistisch en niet redelijk (zoals KPI's ten aanzien van gebruikersaantallen), dan wel te specifiek (betalen PayPal, gebruik standaard TOMP-API⁸). In plaats van sturing op de technische voorwaarden, had de focus in de ogen van de MaaS-dienstverleners vanaf het begin moeten liggen op het creëren van goede condities om een businesscase rond te krijgen.

Op de vraag of ze met de kennis van nu nog een keer zouden meedoen met het programma gaf een aantal MaaS-dienstverleners aan van niet. Anderzijds is ook aangegeven dat het meedoen aan de pilots ervoor zorgde dat MaaS-dienstverleners apps konden beproeven en met het ministerie in gesprek zijn gekomen over wat zij nodig hebben, wat zij als positief beschouwen.

De decentrale overheden geven aan dat, in plaats van het opleggen van strakke eisen als opdrachtgever, de insteek meer had mogen zijn om samen aan de slag te gaan, te experimenteren en gezamenlijk oplossingen voor de belemmeringen te vinden. Net als de MaaS-dienstverleners geven zij aan dat gedurende het programma meer flexibel is omgegaan met de kaders. Als voorbeeld noemen de MaaS-dienstverleners dat gedurende het traject flexibel is omgegaan met de KPI om bepaalde gebruikersaantallen te behalen. Dit had ook te maken met de COVID-pandemie, waardoor het mobiliteitsgebruik sterk achteruitliep, en de gestelde gebruikersaantallen losgelaten moesten worden.

Zowel decentrale overheden als het Rijk noemen dat de samenwerking tussen beide soms lastig verliep. Zo voelden de decentrale overheden zich niet altijd goed meegenomen in afwegingen. Vanuit het programmteam is aangegeven dat gepoogd is een gezamenlijk programmteam op te tuigen met het Rijk en de regio, maar dat er niet in alle gevallen een goede aansluiting omdat sommige regio's zich hoofdzakelijk richtten op de eigen pilot en bijbehorende beleidsdoelen. Hierdoor kwamen ze, aldus geïnterviewden, meer op afstand te staan van het programma op nationaal

Kader 1: Werken met een Raamovereenkomst

Zoals in hoofdstuk 2 kort beschreven, is ervoor gekozen om eerst een Raamovereenkomst (ROK) met 24 consortia te sluiten, en via zeven minicompetities te komen tot een MaaS-dienstverlener per pilot. In een van de interviews is aangegeven dat de ROK de 'juridische privaatrechtelijke jas' voor de pilots vormde. Achterliggend idee bij de ROK was dat de zeven regio's onder behoud van dezelfde uitgangspunten en definities zouden gaan leren over MaaS. 'Door dezelfde taal te spreken en set aan basiseisen te hanteren, wordt het ontstaan van het ecosysteem bevorderd.' In de interviews is echter aangegeven dat door de ROK een 'tweedeling' ontstond in het 'MaaS-ecosysteem', met partijen binnen en buiten de ROK. Om deze reden is gedurende de looptijd van het programma besloten om, samen met MaaS-lab⁹, te gaan werken aan de ontwikkeling van een publiek-privaat Afsprakenstelsel.

8. Transport Operator to Mobility Provider-Application Programming Interface

9. MaaS-lab is een samenwerkingsverband tussen marktpartijen die actief zijn op het gebied van MaaS: vervoerders, mobiliteitsaanbieders en platform, dat wordt gefaciliteerd door de Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV)

Vanuit het programmateam zelf is beaamd dat veel aandacht is uitgegaan naar data en techniek, en dat de beleidsmatige borging (als in: de beleidsmatige sturing op gelijke condities in de brede markt en meer specifiek de wederverkoop van OV-tickets onder gelijke voorwaarden) meer aandacht had mogen krijgen. Een belangrijke zorg van het programmateam was dat er een groot techbedrijf een monopoliepositie zou krijgen of een van de app-bouwers een monopoliepositie zou opbouwen door niet-open-standaarden te gebruiken. Met overheidssturing op standaarden voor data-uitwisseling wilde ze dit tegengaan.

3.2.3 Van regionale pilots – met eigen doelstellingen – is veel geleerd

Onderdeel van de strategie was ook het initiëren van zeven regionale pilots, met ieder een eigen propositie en doelstellingen ten aanzien van verschillende reizigersdoelgroepen. Waar de pilot in Limburg heeft onderzocht onder welke condities internationaal OV-reizen mogelijk gemaakt kon worden, heeft de pilot in Amsterdam zich bijvoorbeeld gefocust op het aanbieden van mobiliteitsdiensten aan bedrijven. Betrokkenen geven aan dat deze uitdagingen binnen de zeven pilots zijn verkend en dat daar veel geleerd is. Overheden, vervoerders en private partijen weten beter hoe om te gaan met de verschillende uitdagingen, zo geven ze in de interviews aan. De strategie ‘leren door te doen’ is dus als positief ervaren. De individuele pilots worden door de opdrachtgevende regio’s nog geëvalueerd.

Geïnterviewden stellen ook dat het goed is geweest om ‘klein’ te beginnen om te kunnen experimenteren en leren. Wel tekent een enkeling hierbij aan dat het de vraag is of de ontwikkeling van nieuwe apps vanuit reizigersperspectief een logische keuze is. Was inzetten op het toevoegen van het al bestaande MaaS-aanbod, voor zover aanwezig bij de start van het programma, aan bestaande apps die al door reizigers gebruikt worden, niet effectiever geweest? Ook is aangegeven dat de apps met elkaar moeten concurreren bij het aangesloten krijgen van OV-bedrijven en deelmobiliteitsaanbieders en dat dit met de kennis van achteraf wellicht beter anders had gekund.

Betrokkenen bij de pilots geven wel aan dat het veel tijd heeft gekost om de pilots goed van de grond te krijgen. Zo noemen enkele decentrale overheden dat zij meer van MaaS-dienstverleners hadden verwacht als het gaat om de ontwikkeling van hun apps. Na de aanbesteding bleek dat er

nog veel ontwikkeld moest worden om de digitale ketenreis op individuele maat en tijdstip mogelijk te maken. Partijen waren minder ver dan decentrale overheden verwacht, geeft een van de geïnterviewden aan.

Er was in deze opstartfase vooral aandacht voor de eigen pilots, waardoor het leren tussen de pilots beperkt was. Ook is aangegeven dat er, zowel binnen het Rijk als binnen de decentrale overheden, meer afstemming had mogen zijn met de betrokkenen binnen de beleidsafdelingen die zich bezighouden met het uitgeven en beheren van de OV-concessies.

Zij spelen een belangrijke rol in het goed organiseren van de onderlinge samenwerking van OV-partijen en MaaS-dienstverleners binnen één MaaS-ecosysteem. Hiertoe is later initiatief genomen met het opstellen van de MaaS-waardigheidseisen, zie paragraaf 3.3.3.

3.3 Bevindingen resultaten

Uit de documentenanalyse en de interviews komt naar voren dat het Programma MaaS het volgende heeft opgeleverd:

- Meerdere werkende MaaS-applicaties.
- Ontwikkeling (samenwerking binnen het) MaaS-ecosysteem: Afsprakenstelsel.
- Eerste stappen in ontwikkeling condities: standaard voor data-uitwisseling (TOMP-API) en MaaS-waardigheidseisen voor OV-concessies.

Ook is er een beoogd resultaat niet van de grond gekomen, namelijk de leeromgeving. Hieronder gaan wij hier nader op in.

Wat het programma MaaS ook heeft opgeleverd, is meer zicht op de belemmeringen voor de opschaling van MaaS. Deze worden in deze paragraaf kort aangestipt, en uitgebreider besproken in paragraaf 3.4.

3.3.1 Werkende MaaS-applicaties

Als resultaat van het programma benoemen geïnterviewden dat er, mede dankzij de (financiële) ondersteuning van het Programma MaaS, MaaS-apps beschikbaar zijn gekomen. Het is nu dus mogelijk om via deze apps een multimodale reis te plannen, boeken en betalen. In interviews is aangegeven dat nu meerdere apps met elkaar concurreren op het vlak van gebruiksgemak, interessante producten en nieuwe services voor de klant. Dit lijkt, aldus een van de

geïnterviewden, op de ontwikkeling van de telecomsector en dat zorgde destijds ook voor een gezonde marktwerking. MaaS-dienstverleners geven aan zelf ook van de pilots geleerd te hebben over gedrag van reizigers en de ontwikkeling van services en diensten.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat de gebruikersaantallen van de apps sterk variëren. Bij een aantal apps valt het gebruik tegen, andere apps zijn meer succesvol en laten post-Covid een groei in gebruik zien. Gebruikersaantallen waren op het moment van evaluatie (september-oktober 2022) nog niet volledig beschikbaar. Uit de gegevens uit de App Store en Play Store blijkt dat de verschillende apps 1000 tot meer dan 100.000 keer gedownload zijn.

De COVID-pandemie wordt benoemd als een van de oorzaken van de voor sommige apps tegenvallende gebruikersaantallen. In het afgelopen jaar, waarin de epidemie meer naar de achtergrond verdween, is namelijk een toename te zien in het aantal gebruikers binnen een aantal pilots.

Geïnterviewden van het Rijk geven aan dat Corona weliswaar een remmende factor was, maar niet de hele verklaring vormt voor de tegenvallende gebruikersaantallen. Ze zijn kritisch op het slagen van een aantal MaaS-dienstverleners om een passend aanbod te bieden aan reizigers.

De focus bleef in hun optiek soms te regionaal. Volgens hen is dit in een aantal gevallen door gebrek aan ondernemerschap en actieve marketing ook een reden voor het achterblijven van de gewenste reizigersaantallen. MaaS-diensten hebben zich de afgelopen jaren echter nog niet bewezen als commercieel interessant. MaaS-dienstverleners geven zelf aan dat het momenteel nog niet of nauwelijks mogelijk is om tot een rendabele businesscase te komen voor een MaaS-applicatie. Hiervoor moet in hun ogen eerst een eerlijk speelveld gecreëerd worden door het 'ticketing-issue' aan te pakken (zie paragraaf 3.4).

Wel blijven de MaaS-aanbieders zelf toekomst zien in MaaS. Dat geldt ook voor betrokkenen bij het Rijk, decentrale overheden en deelmobiliteitsaanbieders. Dat de gebruikersaantallen voor enkele apps toenemen en ook andere partijen (waaronder de NS) verschillende diensten zoals deelmobiliteit gaan aanbieden via hun app, zien verschillende geïnterviewden vanuit het Rijk ook als

aanwijzing dat MaaS toekomst heeft en er kennelijk een behoefte is vanuit reizigers. MaaS-dienstverleners geven aan dat het wel nodig is dat de gebruikersaantallen verder gaan groeien in de komende tijd, om blijvend tijd en middelen te kunnen investeren in de ontwikkelde apps. Volgens geïnterviewden van het Rijk zijn er op die manier voor MaaS-dienstverleners nog zaken te ontwikkelen met betrekking tot business modellering en het creëren van waarde proposities.

3.3.2 Ontwikkeling (samenwerking binnen het) MaaS-ecosysteem: Afsprakenstelsel

Ook heeft het Programma MaaS volgens betrokkenen een bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van het MaaS-ecosysteem in Nederland. Het programma heeft de ontmoeting tussen verschillende partijen in het ecosysteem gefaciliteerd middels overleggen, werkgroepen en bijeenkomsten. Dit heeft de onderlinge samenwerking (zowel publiek-publiek, publiek-privaat als privaat-privaat) versterkt, zo is in interviews benoemd. Een van de geïnterviewde MaaS-dienstverleners stelt bijvoorbeeld dat er wel echt een ecosysteem aan het ontstaan is, waarbij partijen die ertoe doen met elkaar in gesprek zijn, ook als ze met elkaar concurreren.

Een belangrijke stap hierin is de ontwikkeling van het zogenaamde 'Afsprakenstelsel' ten aanzien van technische, commerciële en juridische issues. In werkgroepen waarin zowel publieke als private partijen zitting nemen, wordt hieraan doorgewerkt. De ontwikkeling van het Afsprakenstelsel was geen vooraf bedacht onderdeel van het Programma MaaS, maar is wel mede vanuit het programma tot stand gekomen. Hoewel betrokkenen positief zijn over het feit dat er samen tot afspraken kan worden gekomen, klinkt er vanuit MaaS-dienstverleners en decentrale overheden ook kritiek, aangezien de status van deze afspraken onduidelijk is, en de afspraken die tot stand komen hiermee onvoldoende bindend zijn. MaaS-dienstverleners uiten teleurstelling dat de Intentieverklaring om tot een gezamenlijk Afsprakenstelsel te gaan komen, niet bestuurlijk is ondertekend. Vanuit geïnterviewden van het Rijk is aangegeven dat van ondertekening geen sprake is, aangezien het gaat om een 'ronde tafel', met vrije toe- en uittreding.

3.3.3 Eerste stappen in ontwikkeling condities

Om een MaaS-reis mogelijk te maken is data-uitwisseling nodig. Daarnaast is het voor een volledig, multimodaal aanbod aan de reiziger van belang aanbieders van vervoer en diensten hun aanbod, inclusief boeken en betalen, via de apps beschikbaar stellen. Om deze zaken te bevorderen, is binnen het programma MaaS gewerkt aan een standaard voor data-uitwisseling en aan MaaS-waardigheidseisen voor OV-concessies.

Standaard voor data-uitwisseling

Met behulp van het MaaS-programma is door deelmobiliteit- en MaaS-partijen een standaard ontwikkeld die data-uitwisseling mogelijk maakt, de zogenaamde TOMP-API. Deze open-standaard is in internationale samenwerking door diverse vervoerders en MaaS-dienstverleners opgesteld en geïmplementeerd. Om (inter) nationaal gebruik van de TOMP-API uit te bouwen en implementatie te bevorderen zijn tevens afspraken gemaakt voor structureel beheer van die standaard binnen het in 2022 opgerichte Nationaal Toegangspunt Mobiliteitsdata¹⁰.

Een deel van de MaaS-dienstverleners is uitgesproken positief over dit resultaat. Hoewel de ontwikkeling ervan langer duurde dan aanvankelijk gedacht, vinden zij een standaard voor data-uitwisseling goed, en bijdragen aan een 'future-proof' ecosysteem. Wat hen betreft is het echt een verdienste van het programma dat deze standaard er gekomen is. Een direct effect ervan, geven zij aan, is dat deelmobiliteitsaanbieders hier nu ook echt rekening mee houden, in plaats van dat ze het op hun eigen manier gaan doen. Een van de MaaS-dienstverleners stelt over TOMP-API: 'er blijven waarschijnlijk nog maar een paar MaaS-applicaties, maar de TOMP-API blijft'.

Enkele geïnterviewde MaaS-dienstverleners geven echter aan ook nadelen door TOMP-API te ondervinden. Met name voor start- en scale-ups in de deelmobiliteitsmarkt vormde de standaard een belemmering om aan de pilots deel te nemen, zo is hun ervaring. De kosten en benodigde capaciteit voor de implementatie ervan zijn als redenen benoemd. Dat aansluiting via de TOMP-API aanvankelijk verplicht werd¹¹, werkte volgens hen daarom belemmerend. Iets dat vanuit de geïnterviewde deelmobiliteitsaanbieder is beaamd: zij vinden standaardisatie in theorie goed, maar nog net niet altijd gemakkelijk toepasbaar.

Daarom is een deel van de geïnterviewden van mening dat de inzet op standaardisatie 'academisch de goede weg was', maar te vroeg kwam. De overheid had in de ogen van deze betrokkenen beter kunnen inzetten op een markt-push (borgen dat iedereen meedoet) dan op een 'tech-push'. Ook vanuit de programmaorganisatie is aangegeven dat de ontwikkeling van de standaard veel aandacht en tijd heeft gekost, en dat het achteraf gezien de vraag is of daar de focus op had moeten liggen.

MaaS-waardigheidseisen voor OV-concessies

Om het OV te 'koppelen' aan MaaS-applicaties zijn binnen het MaaS-programma, in samenwerking met het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (CROW) en het Samenwerkingsverband van decentrale ov-autoriteiten (DOVA), zogenaamde MaaS-waardigheidseisen voor OV-concessies opgesteld. Via deze eisen wordt onder meer geregeld dat derden tegen acceptabele en non-discriminatoire condities OV-reizen mogen verkopen (het zgn. referentieaanbod). Daarnaast gaan de eisen over de uitwisseling van data en over informatie- en klachtafhandeling bij een ketenreis. De gedachte achter deze eisen is dat concessieverleners via de concessies kunnen gaan sturen op brede databeschikbaarheid en ticket 'reselling' en daarmee op de verdere ontwikkeling van MaaS.

In het Bestuurlijk Overleg Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (BO NOV) hebben overheden besloten deze eisen per 1 januari 2022 in te voeren in alle OV-concessies. Omdat bestaande concessies niet eenzijdig 'opengebrouwen' kunnen worden, moet dit in overleg gebeuren met de concessiehouders. Zo heeft het Rijk voor het Hoofdrailnet (HRN) afspraken gemaakt met NS¹². De MaaS-dienstverleners hebben hierin een klankbordrol.

Betrokkenen vanuit het Rijk hebben aangegeven de MaaS-waardigheidseisen als eerste stap te zien. Er moet nagedacht worden over de noodzaak voor een juridische grondslag in de WP2000, zo geven zij aan. Vanuit betrokken decentrale overheden is aangegeven dat ze de MaaS-waardigheidseisen niet 'zomaar' willen opleggen aan concessiehouders, maar in samenwerking met vervoerders tot afspraken willen komen. De nadruk moet in hun optiek niet liggen op het juridische aspect en op handhaving, maar op intrinsieke motivatie. Daarin ligt volgens hen ook een verschil met het Rijk (Programma MaaS), die er in hun

10. Een samenwerking tussen diverse publieke dataknooppunten en het ministerie van IenW

11. Geïnterviewden geven aan dat deze eis later door de overheid is losgelaten

12. Toelichtend document bij 'Concessiebijlage MaaS-waardige bestekseisen'

ogen meer vanuit een sturend en marktordening perspectief naar kijkt. Op de achtergrond lijkt, zo geeft een betrokkene vanuit het Rijk aan, ook een vermeende dan wel reële vrees voor omzetting aan de OV kant een rol te spelen. Verder geven de gesproken decentrale overheden ook aan dat de eisen nog vaag zijn geformuleerd, en hierdoor multi-interpretabel zijn. Wel hebben ze volgende de decentrale overheden een eerste beweging in gang gezet.

In de interviews is door MaaS-dienstverleners eveneens aangegeven dat het een positieve ontwikkeling is dat er minimumeisen voor MaaS zijn opgesteld. In de praktijk hebben deze in najaar 2022 nog niet geleid tot een gelijk speelveld voor MaaS-dienstverleners. De eisen zorgen er nu namelijk nog niet voor dat MaaS-dienstverleners op non-discriminatoire wijze toegang hebben tot alle tickets van OV-bedrijven tegen gelijke eindgebruikerstarieven als de OV vervoerder aanbiedt. Een deel van de tickets wordt namelijk nog niet voor doorverkoop ter beschikking gesteld¹³. Daarom hebben OV-bedrijven volgens hen een 'productenmonopolie', en kunnen MaaS-dienstverleners op dit moment geen concurrerend aanbod aan de reiziger doen. OV-bedrijven die zelf ook optreden als MaaS-dienstverlener zijn hierdoor in het voordeel.

Volgens MaaS-dienstverleners wordt ook nog onvoldoende op de naleving van MaaS-waardigheidseisen gehandhaafd. Er is, naast een concrete sturing vanuit de overheden als concessieverleners, volgens hen een autoriteit nodig die als markmeester optreedt en doorzettingsmacht heeft. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 3.4.2.

3.3.4 Leeromgeving kwam niet van de grond

Bij de aanvang van het programma was het de bedoeling dat er een Leeromgeving zou komen waarbinnen de feitelijke prestaties door klanten van MaaS-dienstverleners op uniforme wijze worden vastgelegd en geschikt gemaakt voor de directe kennisbehoefte rond MaaS voor zowel overheden als MaaS-dienstverleners. Het doel was om 'op basis van interpretatie van zowel operationele MaaS-reisgegevens als ook breder onderzoek, te leren wat de impact van MaaS is, en hoe partijen hierop het beste kunnen inspelen, gezien hun belang (bijv. samenhangend mobiliteitsbeleid, MaaS-dienstverleners/nieuwe diensten, vervoerders/optimaliseren vervoersstromen, kennispartners/onderzoek, etc.)¹⁴.

Betrokkenen vanuit het programmateam geven aan dat de leeromgeving mede zo was opgezet om tot een MaaS-ecosysteem te komen waarin vervoerders, overheden en MaaS-dienstverleners data delen en ophalen. Hiermee, zo was de gedachte, zou worden voorkomen dat één grote partij de hele markt opslokt door een voorsprong op basis van haar eigen data.

13. Een reis met OV die geboekt en betaald wordt bij een OV-bedrijf is bijvoorbeeld substantieel goedkoper dan de 2-uurs kaart die een OV vervoerder aan een MaaS-dienstverlener voor wederverkoop aanbiedt, zo is aangegeven.

14. Programmaplan Programma MaaS uit 2019

De leeromgeving is echter niet van de grond gekomen. Betrokkenen geven in de interviews aan dat een belangrijke belemmering de regelgeving rond privacy was, maar ook het delen van (bedrijfs-)gevoelige informatie in een collectief construct als de gezamenlijke leeromgeving. Beoogd was een vorm van een collectieve bewaarplaats voor data vanuit meerdere bedrijven. Alle betrokken bedrijven en overheden zouden hier toegang tot kunnen krijgen met verschillende controlemechanismen. Vanuit betrokkenen van het lenW programmateam wordt aangegeven dat dit een fundamenteel ongelukkige keuze lijkt te zijn geweest met oog op de AVG-regelgeving en mededinging. Vanwege de AVG bleek het opslaan en delen van reisgegevens door de overheid in de beoogde vorm en detaillering niet toegestaan. Hierdoor was het niet mogelijk om data te verwerken zoals dat gewent was in de leeromgeving. Hier is een wettelijke grondslag voor vereist, zo bleek uit meerdere juridische toetsen (welke waren uitgevoerd door HBJZ, de functionaris gegevensbescherming en externe juristen), en deze ontbreekt op dit moment nog. Een eventuele tijdelijke oplossing voor alleen de leeromgeving, via het vragen van toestemming aan de reiziger, is uiteindelijk niet haalbaar gebleken.

Daar komt bij dat verschillende MaaS-dienstverleners het idee dat je data moet delen met concurrenten onwenselijk vinden. Zij zagen er geen meerwaarde in voor henzelf. In combinatie met het risico op aansprakelijkheid bij een datalek, leek de behoefte van MaaS-dienstverleners om dit verder te brengen beperkt. Het voelde voor hen als iets dat het Programma MaaS heel graag wilde ontwikkelen en daar te lang op heeft ingezet zonder goed rekening te houden met wat dat vroeg van de betrokken partijen.

Hiermee is de toegevoegde waarde van MaaS-data voor beleidsontwikkeling nog niet beproefd. Geïnterviewde overheden zien de meerwaarde ervan nog altijd wel vanuit hun behoefte om meer zicht te krijgen op de totale marktontwikkeling en ketenreizen.

3.4 Bevindingen belemmeringen voor opschaling MaaS

Door met het programma MaaS aan de slag te gaan met MaaS, is veel geleerd en ook duidelijk geworden wat wel en niet werkt. Uit de documenten en interviews komen de volgende belemmeringen voor de opschaling van MaaS naar voren:

- Ontbreken van een level playing field.
- Gebrek aan snelle beslechting van geschillen en conflicten in de mobiliteitsmarkt.
- Aansluiting deelmobiliteit op MaaS-apps blijft achter.

3.4.1 Ontbreken level playing field (ticketing-issue)

Als belangrijkste belemmering voor de opschaling van MaaS benoemen de MaaS-dienstverleners het ontbreken van een level playing field. Dit ontbreekt, omdat zij op dit moment een deel van de tickets en abonnementen niet kunnen doorverkopen, of niet voor dezelfde prijs als de vervoerders zelf, die volgens hen een 'productenmonopolie' hebben (zie 3.3.3.). Dit blijkt ook uit een onderzoek van de ACM (zie kader 2). Een van de MaaS-dienstverleners geeft aan dat de behaalde gebruikersaantallen eigenlijk een prestatie zijn, aangezien de prijzen voor een rit niet concurrerend zijn. Het is niet aantrekkelijk voor de reiziger om hiervoor te kiezen. De ACM waarschuwt overigens ook dat een verplichting om toegang te verlenen tot de OV-diensten kan leiden tot lagere inkomsten voor vervoerders. Bijvoorbeeld door cherry picking door mobiliteitsdienstenaanbieders¹⁵.

15. Autoriteit Consument & Markt, *Advies Regulering van de OV betaalmarkt*, dd. 31 augustus 2018

Kader 2: ACM over de MaaS-markt⁶

'In 2018 concludeerde de ACM in het Advies OV-betaalmarkt op basis van een economische analyse dat OV-bedrijven de mogelijkheid en prikkel hebben om de toegang tot OV-diensten te beperken. Daarbij signaleerde de ACM als risico dat MaaS-aanbieders kunnen worden uitgesloten omdat bijvoorbeeld de toegang tot bepaalde reisproducten wordt geweigerd. (...) Sindsdien is er in positieve zin veel veranderd. Uit de marktstudie is gebleken dat anno 2020 veel OV-bedrijven de toegangsmogelijkheden voor MaaS-aanbieders hebben verruimd of daarmee bezig zijn. Alle OV-bedrijven bieden de mogelijkheid voor één of meerdere MaaS-aanbieders om OV-diensten op te nemen in hun dienstenaanbod.

Huidige knelpunten

Ondanks de verschillende positieve ontwikkelingen hebben de MaaS-dienstverleners duidelijk aangegeven dat het huidige aanbod OV-diensten nog ontoereikend is om op grote schaal rendabele MaaS-diensten te ontwikkelen voor de consumentenmarkt.' Twee van de genoemde knelpunten zijn:

- 'Vanwege technische en commerciële beperkingen van een groot deel van de OV-bedrijven is het voor MaaS-aanbieders alleen mogelijk om bij deze OV-bedrijven uur- en dagkaarten in te kopen. De tarieven voor deze kaartjes liggen fors hoger dan de reguliere OV-chipkaarttarieven.
- In de huidige situatie biedt een deel van de OV-bedrijven geen, of een beperkte vergoeding aan voor de wederverkoop van OV-producten. Dit maakt OV-reizen via een MaaS-app duurder en daarmee minder aantrekkelijk.'

Ontwikkelingen toegangsmogelijkheden

'De huidige beperkingen in het toegangs aanbod betreft nadrukkelijk een momentopname, waarbij de ACM heeft geconstateerd dat de MaaS-markt zich nog steeds in een ontwikkelfase bevindt en dat er concrete voornemens zijn om de toegangsmogelijkheden te verruimen.

Onder regie van het NOVB (...) zijn concrete teksten opgesteld om OV-Concessies 'MaaS-waardig' te maken. Hiermee is opvolging gegeven aan het Advies OV-betaalmarkt van de ACM om concessieverleners in hun bestek een verplichting voor concessiehouders op te nemen om een referentieaanbod van reisproducten en tarieven op

non discriminatoire en transparante wijze aan derden ter beschikking te stellen. (...) De ACM beschouwt het als een zeer positieve ontwikkeling dat de concessieverleners in samenspraak met de markt het initiatief hebben genomen om tot deze eisen komen, zodat de MaaS-markt zich (sneller) kan ontwikkelen. (...). De ACM plaatst tegelijkertijd echter ook enkele kanttekeningen bij de inhoud en de afdwingbaarheid van deze eisen.

- Ten eerste is de vraag welk referentieaanbod de concessieverlener zal vaststellen. Bij het bepalen van de inhoud van het referentieaanbod kan de concessieverlener een informatieachterstand hebben op de concessiehouder. Dit brengt het risico met zich mee dat het uiteindelijke referentieaanbod niet de belangrijkste OV-diensten omvat.
- Ten tweede zijn het de concessieverleners die zich hebben gecommitteerd aan de MaaS-waardige bestekseisen en hebben afgesproken om de MaaS-waardige bestekseisen in de concessieovereenkomsten te implementeren. Omdat concessieovereenkomsten niet eenzijdig kunnen worden aangepast, moeten concessieverleners onderhandelen met concessiehouders. Het is essentieel dat de eisen uiteindelijk ook daadwerkelijk in de huidige vorm in alle concessieovereenkomsten worden geïmplementeerd, inclusief de HRN-concessie. De OV-diensten van NS vormen volgens de ACM namelijk een essentiële input voor MaaS-aanbieders. Zonder OV-diensten van NS kan een MaaS-aanbieder niet effectief concurreren op de MaaS-markt.
- Ten derde moet het toezicht op de naleving voldoende worden geborgd. (...) De mate van toezicht op naleving kan daarom in de praktijk verschillen tussen concessieverleners. Ook kunnen MaaS-aanbieders, die geen partij zijn in de concessieovereenkomst, geen rechten ontlenen aan de eisen. Zij kunnen ook nergens terecht met eventuele klachten. Dit zou op termijn beter moeten worden geborgd.

Ook voor de MaaS-waardige bestekeisen is het natuurlijk van belang dat de MaaS-markt een markt in opkomst is. Zoals het CROW ook aangeeft dienen de eisen te worden gezien als een 'startpunt' die in eerste instantie periodiek moeten worden herzien en vervolgens jaarlijks kunnen worden bijgesteld. Daarom zal de ACM de komende tijd de ontwikkelingen in de toegang tot de OV-diensten blijven monitoren om te bezien of de bestaande knelpunten in voldoende mate worden weggenomen met de implementatie van de MaaS-waardige bestekeisen.

Vanuit de geïnterviewde vervoerders is aangegeven dat het te ver gaat als OV-bedrijven verplicht al hun tickets, zoals ook hun kortingsproposities, via MaaS-dienstverleners moeten gaan aanbieden. Vervoerders krijgen de baten van hun proposities, maar zij dragen ook zelf de risico's. Het verdienmodel van MaaS moet volgens hen niet vanuit de aangesloten vervoerders komen, maar vanuit andere diensten als ontzorging of reisgemak. Het is aan MaaS-dienstverleners zelf om hier eigen proposities te maken en te verkopen. Ook is benoemd dat er onder bepaalde condities op de concessies is ingeschreven, en dat het dus niet eerlijk is om de voorwaarden gedurende 'de rit' te veranderen. Een geïnterviewde vervoerder geeft aan het jammer te vinden dat de discussie rond MaaS zich versmalt tot een tarievendiscussie.

In reactie hierop is door een betrokkenen vanuit het programmteam aangegeven dat het issue van ticketing een van de grootste problemen is voor de verdere ontwikkeling van MaaS-diensten (en dat MaaS-waardigheidseisen OV en het beoogde referentie-aanbod van tickets dit issue moeten adresseren). Hier is wel de kanttekening bij geplaatst dat er ook kritisch moet worden gekeken naar MaaS-dienstverleners. Als een OV-bedrijf bijvoorbeeld bereid is een volumekorting te bieden wanneer een MaaS-dienstverlener grootschalig reizen vooraf inkoopt, moet een MaaS-dienstverlener ook bereid zijn dat ondernemersrisico te nemen.

3.4.2 Gebrek aan snelle beslechting van geschillen en conflicten in de mobiliteitsmarkt

Geïnterviewden van het lenW programmteam MaaS stellen dat de ACM naar eigen zeggen geen rol heeft als toezichthouder of marktmeester in de verhouding tussen MaaS-dienstverleners en OV-vervoerders. Daarvoor is geen voorziening opgenomen in haar taakopdracht. Dat bleek, zo is benoemd, toen vervoerders en MaaS-dienstverleners een pragmatische oplossing meenden te hebben voor het ticket-wederverkoopprobleem door het verlenen van een korting op een 2-uurskaartje. Vanuit één MaaS-dienstverlener was er vrees dat de ACM zich hiertegen zou verzetten en zou gaan optreden. Uit gesprekken met de ACM is echter gebleken dat de ACM-bevoegdheden en taken geen betrekking hebben op de MaaS-OV verstandhoudingen en mogelijke afspraken. Hiermee is, zo geeft deze geïnterviewde aan, duidelijk geworden dat geschillen of conflicten ofwel via de burgerlijke rechter dienen te worden beslecht ofwel via

lang en collectief overleg door de betrokken MaaS- en OV-partijen zelf moeten worden opgelost. In beide gevallen is dit tijdrovend en indien gekozen zou worden voor de gang naar de rechter kost dit ook veel geld.

3.4.3 Aansluiting deelmobiliteit op MaaS-apps blijft achter

Om tot een aantrekkelijk multimodaal aanbod voor de reiziger te komen, is het belangrijk dat het aanbod van deelmobiliteitsaanbieders via de MaaS-apps kan worden ontsloten. Tijdens de pilots is echter ervaren dat een deel van de deelmobiliteitsaanbieders haar aanbod niet wil ontsluiten via een MaaS-app. In plaats van volledige integratie – plannen, boeken en betalen – wordt gekozen voor een minimale vorm waarin wel kan worden gepland in de MaaS-app, maar het boeken en betalen via een deeplink gaat naar de eigen app van de mobiliteitsaanbieder.

In interviews geven enkele MaaS-dienstverleners aan dat de TOMP-API een belemmerende factor was om vervoerders aan te sluiten; het zou te duur en tijdsintensief zijn. Gesproken deelmobiliteitsaanbieders zelf zijn ook kritisch op de TOMP-API, maar voor hen is de belangrijkste reden dat er vanuit de MaaS-apps te weinig ritten worden geboekt. 'Het lukt ze niet om er echt volume in te krijgen'. De gebruikerservaring wordt volgens de deelmobiliteitsaanbieders ook minder met een MaaS-app. Je moet altijd concessies doen ten opzichte van de apps van mobiliteitsaanbieders zelf en de gebruikerservaring wordt daardoor slechter, zo is aangegeven. Het kost simpelweg te veel inspanning en geld om aan te sluiten op een weinig rendabele app. 'De balans tussen investering en opbrengst moet wel goed zijn.'

De MaaS-dienstverleners zien een belangrijke rol voor het Rijk en decentrale overheden om erop te sturen dat ook deelmobiliteitsaanbieders hun gebruik maken van de beschikbare MaaS-diensten. Als voorbeeld wordt genoemd dat de steden Antwerpen en Londen dat als voorwaarde opnemen voor mobiliteitsaanbieders om actief te mogen zijn binnen hun stad. Een aantal gesproken decentrale overheden geeft ook aan dat het voor de toekomst belangrijk is dat gemeenten hun beleid rondom deelmobiliteit goed op elkaar afstemmen.

Betrokkenen van lenW geven aan dat deelmobiliteit een nieuwe ontwikkeling is die pas gedurende het programma

steeds verder opkwam. De ontwikkeling heeft veel impact en brengt verschillende uitdagingen met zich mee. Veel steden weten nog niet goed hoe hier richting aan te geven voor wat betreft de inpassing in de openbare ruimte en het stellen van eisen, bijvoorbeeld via vergunningen. Op sommige plekken in steden is er (te) veel aanbod, terwijl het bij bijvoorbeeld stations en in landelijk gebied nog te beperkt is. Deelmobiliteit vraagt dus ook meer in zijn algemeenheid om beleidsmatige aandacht. Daarom wordt op dit moment gewerkt aan een samenwerkingsprogramma Deelmobiliteit tussen Rijk en regio¹⁷. Het ministerie van IenW heeft daarnaast op verzoek van de decentrale overheden een advies bij de Landsadvocaat ingewonnen. Het advies geeft weer dat gemeenten, uit hoofde van het belang van hun eigen huishouding, gerechtigd zijn deelaanbieders te verplichten data over het gebruik van hun deelassets te leveren. Ook dat gemeenten hiertoe het gebruik van de TOMP-API verplicht mogen stellen. Dit kan dan worden opgenomen in de gemeentelijke vergunningsvoorwaarden. Het afdwingen dat een deelaanbieder diens aanbod zichtbaar en boekbaar maakt in een MaaS-dienst, schatte de Landsadvocaat in als kwetsbaar, indien niet helder en concreet wordt beargumenteerd in welke mate die verplichting voortkomt uit het belang van de gemeentelijke huishouding¹⁸.

Decentrale overheden hebben ook benoemd dat het vaak nog niet duidelijk is waar de aansprakelijkheid ligt als er een deelvervoersmiddel kapot gaat. Voor werkgevers was het daardoor minder aantrekkelijk gebruik te maken van deelauto's. Dergelijke zaken waren nog veel minder ver ontwikkeld dan zij bij aanvang van de pilots dachten.

17. Tweede Kamer 31.305, Nr. 352

18. Pels Rijkten, Advies reguleringsruimte gemeenten ten aanzien van TOMP-API - 7 maart 2022

4. Bevindingen vooruitkijkend: beelden en verwachtingen

Het Programma MaaS loopt eind 2022 af, inclusief de zeven pilots. In de interviews zijn ook de beelden en verwachtingen voor de toekomst opgehaald. De betrokkenen is gevraagd welke oplossingsrichtingen zij zien voor de in hoofdstuk 3 genoemde belemmeringen. Ook is gevraagd welke rol het Rijk en de decentrale overheden hierin kunnen spelen. Tot slot zijn er beelden opgehaald over de benodigde samenwerking en organisatie na afloop van het Programma MaaS. Deze bevindingen worden in dit hoofdstuk gepresenteerd.

4.1 Aflopen Programma MaaS eind 2022: borging in de lijn

Betrokkenen bij de pilots, dit betreft zowel betrokkenen van lenW bij de programmaorganisatie, decentrale overheden als MaaS-dienstverleners, geven aan dat het opstarten van de pilots meer tijd heeft gevraagd dan verwacht. Een belangrijk doel van de pilots was om te leren hoe het reizigersgedrag met MaaS er uit ziet. De coronapandemie heeft het reizen lange tijd belemmert. Daardoor is het pas sinds dit jaar (2022) mogelijk om te gaan leren van de pilots. Ook hebben ze nu pas ruimte om van elkaars pilots te leren. Daarom zijn zij van mening dat het Programma MaaS eigenlijk te vroeg eindigt. Tegelijkertijd geven alle geïnterviewden aan dat pilots iets tijdelijks zijn en dat het daarmee noodzakelijk is om hier ook weer mee te stoppen. Betrokkenen zijn het erover eens dat er een nieuwe fase aanbreekt, waarin de aandacht voor beleidsmatige borging en het creëren van noodzakelijke (beleidsmatige) condities voor MaaS centraal moet komen te staan.

De betrokkenen van lenW bij de programmaorganisatie geven aan dat de komende periode aandacht vraagt om de opgedane kennis en inzichten van het programma goed vast te leggen, zodat deze kennis geborgd wordt binnen het ministerie. Het wordt door sommigen als een uitdaging gezien om de omslag te maken van een innovatief programma waar centraal gewerkt wordt aan MaaS, naar de borging van MaaS binnen de lijnorganisatie. Wat het daarbij mogelijk extra ingewikkeld maakt, is dat MaaS verschillende beleidsafdelingen raakt. De betrokkenen van de programmaorganisatie geven wel aan dat ze overtuigd zijn dat MaaS zich verder zal ontwikkelen en ook een belangrijke

rol gaat spelen in nieuwe mobiliteitsontwikkelingen, zeker in relatie tot de verdergaande verstedelijking en verduurzaming. De verdere groei van deelmobiliteit, de ontwikkeling van hubs maar ook de beleidsoriëntatie van steden (15 minuten stad, duurzame gebiedsontwikkeling en visie op binnenstedelijke mobiliteit) zullen hieraan bijdragen.

4.2 Beelden bij vervolgstappen doorontwikkeling MaaS

Als betrokkenen wordt gevraagd hoe zij aankijken tegen de vervolgstappen die nodig zijn om MaaS verder te ontwikkelen en opschaling mogelijk te maken, komen er drie hoofdpunten naar voren:

- De ontwikkeling van een overkoepelende visie.
- Het creëren van een level playing field en sturing op deelname.
- De beschikbaarheid van data voor beleidsontwikkeling.

4.2.1 Ontwikkeling overkoepelende visie

Verschillende betrokkenen geven aan dat het wenselijk is om - nu het programma afloopt - als Rijk, in samenwerking met de decentrale overheden, een overkoepelende visie te ontwikkelen op de doorontwikkeling van MaaS. Een visie die richting geeft, en ook helder maakt hoe om te gaan met de belemmeringen voor een goed functionerend MaaS-ecosysteem (zoals die ook naar voren zijn gekomen uit een marktstudie van de ACM).

Hierbij wordt aandacht gevraagd voor een helder maatschappelijk doel (of doelen), dat gedeeld wordt door de verschillende overheden. MaaS moet geen doel op zich zijn. De verbinding met een 'hoger' maatschappelijk doel wordt op dit moment gemist, terwijl helderheid hierover helpt bij de doorvertaling in lokaal beleid (zoals parkeerbeleid, stationsbeleid en vergunningseisen aan deelmobiliteitsaanbieders). Belangrijk wordt in ieder geval gevonden dat de 'neuzen' dezelfde kant op staan, en voorkomen wordt dat nationaal en decentraal beleid niet op elkaar aansluit, of elkaar zelfs tegenwerkt.

Betrokkenen geven aan dat dit ook vraagt om politiek draagvlak en bestuurlijke wil.

4.2.2 Creëren van een level playing field en sturing op deelname

De MaaS-dienstverleners, maar ook decentrale overheden en betrokkenen op rijksniveau, geven aan dat het belangrijk is verder te werken aan het creëren van een level playing field waarin MaaS-dienstverleners tot een business case kunnen komen. Dit vraagt om aandacht voor het ticketing issue, dat door MaaS-dienstverleners als belangrijkste obstakel wordt gezien. Het concessiebeleid wordt als een middel gezien om als overheid te sturen dat OV-partijen data delen met MaaS-dienstverleners en producten en diensten voor eenzelfde tarief beschikbaar stellen. Hier is een rol voor het Rijk weggelegd als het gaat om de concessie voor het hoofdrailnet (HRN), voor de decentrale overheden als concessieverlener van regionaal, streek- en stadsvervoer. Betrokkenen geven aan dat de MaaS-waardigheidseisen hier een eerste stap in zijn, en dat een vervolgstap het vastleggen van eisen in wetgeving kan zijn.

Er is ook behoefte aan meer standaardisering en harmonisering rond deelmobiliteit. Dat in gemeenten verschillende eisen gelden, maakt opschaling van deelmobiliteit, en daarmee opschaling van MaaS, er niet eenvoudiger op. Om te bevorderen dat deelmobiliteitsaanbieders hun data delen en gebruik maken van de standaarden voor data-uitwisseling, wordt door decentrale overheden gedacht aan sturing hierop via gemeentelijke vergunningen. Rijk en regio zouden hier gezamenlijk een coördinerende rol in kunnen vervullen om voorwaarden te harmoniseren, bijvoorbeeld binnen het nog te starten Samenwerkingsprogramma Deelmobiliteit. Omdat deelmobiliteit nog geen plek heeft in wet- en regelgeving, is door geïnterviewden ook aangegeven dat het belangrijk is om hier ook aandacht voor te hebben, bijvoorbeeld door modernisering van de Wet Personenvervoer. Zo ontstaat er een wettelijk grondslag om zaken verplicht te stellen. Iets dat ook de ACM adviseert (zie kader 3). Deze wens is door betrokkenen, onder meer vanuit de IenW programmaorganisatie, uitgesproken, maar hier bestaat op dit moment nog geen officieel voornemen toe. Ook blijken niet alle betrokken van de noodzaak van de aanpassing van wetgeving overtuigd te zijn. Zo is vanuit andere betrokkenen binnen het ministerie aangegeven dat MaaS - ook met aangepaste wetgeving - niet automatisch een succes wordt en dat MaaS vooral een goed businessmodel zou moeten zijn.

Kader 3 ACM over wettelijke grondslag voor regulering toegang tot OV-diensten¹⁹

In haar advies genaamd Reguleren van de OV Betaalmarkt, stelt de ACM: 'Voor het reguleren van de toegang tot de OV-diensten biedt de Wp2000 op dit moment geen mogelijkheden. De ACM ziet in de huidige markt vanwege de grote variëteit in concessies (looptijden, voorwaarden, onderhands gegund vs. aanbesteed, Rijk vs. decentrale overheden) slechts beperkte mogelijkheden om de toegang tot OV-diensten af te laten dwingen door concessieverleners. Voor gereguleerde toegang van de OV-diensten dient daarom naar de mening van de ACM een wettelijke basis te worden gecreëerd. Voor effectieve toegang dient deze wettelijke basis te voorzien in een verplichting voor vervoerders om OV-diensten tegen non-discriminerende en transparante voorwaarden ter beschikking te stellen aan mobiliteitsdienstenaanbieders. Hieraan ontnemen alle mobiliteitsdienstenaanbieders de zekerheid dat zij tegen concurrerende voorwaarden de vervoersdiensten kunnen opnemen in hun aanbod van mobiliteitsdiensten. Bij de uitwerking van deze wettelijke regeling kan nader worden bekeken tegen welke voorwaarden de toegang tot de OV-diensten moet worden geboden om een gelijk speelveld te creëren.'

Om zorg te dragen dat er niet alleen op papier sprake is van een level playing field, maar ook in de praktijk, geven MaaS-dienstverleners aan in de toekomst graag actief toezicht op mededinging te zien rondom ticketing. MaaS-dienstverleners zien hier een rol weggelegd voor een onafhankelijke 'marktmeester', zoals de ACM.

Tot slot geven deelmobiliteitsaanbieders en vervoerders aan dat NS een monopolie heeft op stations (met bijv. haar aanbod aan OV-fietsen). Dit maakt het moeilijk om hier als deelmobiliteitsaanbieder of andere vervoerder een alternatief aan te bieden. Hier is op dit moment lastig als overheid op te sturen omdat de stations en OV-fietsen buiten de scope van de vervoersconcessie vallen. Door stations meer als hub te beschouwen en hier beleid voor te ontwikkelen kan hier in de toekomst mogelijk verandering in gebracht worden.

19. Autoriteit Consument & Markt, Advies Reguleren van de OV betaalmarkt, dd. 31 augustus 2018

4.2.3 Beschikbaarheid data voor beleidsontwikkeling

Decentrale overheden en betrokkenen bij de IenW programmaorganisatie geven aan dat een leeromgeving waarin data gedeeld kan worden over het gebruik van MaaS-applicaties en de effecten hiervan, wenselijk blijft voor beleidsontwikkeling. Dit vraagt om een antwoord op mededingingsissues en om een wettelijke grondslag, op basis waarvan reisgegevens verwerkt mogen worden.

4.3 Samenwerking en organisatie MaaS in toekomst

In de interviews is aangegeven dat het Programma MaaS heeft bijgedragen aan het versterken van het MaaS-ecosysteem en dat betrokkenen elkaar beter weten te vinden. De betrokkenen is ook gevraagd hoe zij aankijken tegen de samenwerking en organisatie na het aflopen van het Programma MaaS.

Er bestaan binnen het Programma MaaS verschillende overleggen, zoals het OGO, het PLO en het MaaS-dienstverlenersoverleg. De betrokkenen bij deze overleggen geven aan dat het op dezelfde voet continueren van deze overleggen na afloop van het programma niet zinvol is. Wel leeft de wens om de afstemming voort te zetten, en deze afstemming breder te trekken. Op dit moment is namelijk slechts een deel van het MaaS-ecosysteem betrokken, waarbij het grotendeels gaat om tijdelijke projectleiders/teams, die niet werkzaam zijn in de lijn. Het wordt van belang geacht dat nu ook de lijnorganisatie op zowel rijks- als decentraal niveau goed betrokken raakt of blijft. Het is tenslotte de lijn die verantwoordelijk is voor de beleidsmatige borging. Het Afsprakenstelsel wordt als mogelijke plek gezien om de dialoog voort te zetten en te verbreden. Het op te richten Nationale Samenwerkingsprogramma Deelmobiliteit kan mogelijk ook een rol vervullen om de toekomstige samenwerking te borgen.

5. Analyse en conclusies

In deze evaluatie stonden drie hoofdvragen centraal:

- Wat heeft het Programma MaaS opgeleverd?
- Waar staat MaaS nu?
- Wat is er na afloop van het programma van het Rijk en de decentrale overheden nodig voor de verdere opschaling van MaaS?

Op basis van de bevindingen komen wij tot de volgende conclusies.

5.1 Programma MaaS heeft bijdrage geleverd aan ontwikkeling MaaS

De eerste hoofdvraag luidt: Wat heeft het Programma MaaS opgeleverd?

Het Programma MaaS heeft er, door het beproeven van het concept MaaS via pilots, voor gezorgd dat er op verschillende manieren door de markt én de overheid is geleerd, en dit heeft het volgende opgeleverd:

- In de afgelopen jaren zijn er met de pilots een aantal concrete resultaten behaald. Er zijn, gestimuleerd door het programma, MaaS-apps ontwikkeld en hier hebben verschillende soorten reizigers gebruik van kunnen maken. Er is onder meer ingezet op grensoverschrijdend reizen, doelgroepenvervoer en een werkgeversaanpak. Er is daarmee geleerd van het ontwikkelen en het gebruik van MaaS-diensten in verschillende contexten. Ook heeft de marktontwikkeling door het programma een impuls gekregen.
- De gebruikersaantallen van de MaaS-apps zijn nog niet zo hoog als aan de voorkant werd verwacht, en variëren sterk per app (van circa 1000 tot meer dan 100.000 downloads). Wellicht waren deze verwachtingen te hoog gespannen. Maar de praktijk bleek ook weerbarstiger. Zo kostte het meer tijd om apps te ontwikkelen die voldeden aan de gestelde eisen, bleek het lastig om gebruikers naar een app te trekken en om OV-bedrijven en deelmobiliteitsaanbieders aangesloten te krijgen. Daar kwam ook de COVID-pandemie bij, die maakte dat het reizen grotendeels stil kwam te liggen. Hierdoor is pas sinds dit jaar een stijgende ontwikkeling te zien in het gebruik van de verschillende apps.

- Waar het programma ook een bijdrage aan heeft geleverd, is aan de ontwikkeling van het MaaS-ecosysteem in Nederland. Het programma heeft de ontmoeting tussen verschillende partijen in het ecosysteem gefaciliteerd middels overleggen, werkgroepen en bijeenkomsten. Dit heeft de onderlinge samenwerking (zowel publiek-publiek, publiek-privaat als privaat-privaat) versterkt. Een belangrijke stap hierin is de ontwikkeling van het zogenoemde 'Afsprakenstelsel' ten aanzien van technische, commerciële en juridische issues. In werkgroepen waarin zowel publieke als private partijen zitting nemen, wordt hieraan gewerkt. De ontwikkeling van het Afsprakenstelsel is een indirect resultaat van het Programma MaaS en is in onderlinge samenwerking en betrokkenheid tot stand gekomen.
- Tot slot is, door concreet met MaaS aan de slag te gaan, meer inzicht ontstaan in de belemmeringen en benodigde condities om MaaS verder te brengen. Tevens zijn er eerste stappen gezet in het creëren van die condities en het wegnemen van belemmeringen. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkelde standaard voor data-uitwisseling (TOMP-API) en de in het BO NOVB vastgestelde MaaS-waardigheidseisen.

Het Programma heeft ook een belangrijk resultaat niet behaald. Dit betreft het realiseren van een Leeromgeving voor het monitoren van de prestaties van MaaS-dienstverleners zodat alle betrokken partijen hiervan konden leren.

Deze Leeromgeving is hoofdzakelijk vanwege zorgen om privacy- en mededinging (bedrijfsvertrouwelijkheid) niet van de grond gekomen. Vanwege de AVG bleek het niet mogelijk om data te verwerken zoals dat gewenst was in de leeromgeving. Juridische toetsen wijzen uit dat hier een wettelijke grondslag voor vereist is en deze ontbreekt op dit moment nog. Een eventuele tijdelijke oplossing voor alleen de leeromgeving, via het vragen van toestemming aan de reiziger, is uiteindelijk niet haalbaar gebleken. Omdat voor beleidsmakers een leeromgeving wenselijk blijft, is het vraagstuk hoe dit in de toekomst alsnog te organiseren.

Of het programma hiermee voldoende heeft opgeleverd, hangt af van hoe je naar de doelstellingen van het

programma kijkt. Als het gaat om het opdoen van leerervaringen met MaaS, concluderen we dat het programma hierin geslaagd is. Als het gaat om het daadwerkelijk wegnemen van de belemmeringen en het creëren van condities voor MaaS, is de conclusie dat dit nog grotendeels moet plaatsvinden. MaaS dienstverleners zijn teleurgesteld dat het programma er niet in geslaagd is een level playing field te realiseren. Vooral het feit dat zij bepaalde tickets nog steeds niet voor dezelfde prijs als de vervoerders kunnen doorverkopen maakt het volgens hen bijna onmogelijk om een levensvatbare MaaS dienst te ontwikkelen. Het succes van het programma hangt voor hen sterk af van de mate en tempo waarin deze belemmering de komende periode wordt weggenomen.

Tegelijkertijd zijn er wel degelijk eerste stappen gezet in het creëren van condities en is de juiste richting ingezet. Het Programma MaaS heeft ook duidelijk gemaakt dat het creëren van condities vraagt om langdurige beleids- en wetgevingstrajecten die een wijziging van de status quo tot gevolg hebben. Daarbij moet ook worden nagedacht over de effecten van regulering van de toegang op de mobiliteitsmarkt op de inkomsten van OV-bedrijven. Het is niet reëel dat deze trajecten binnen de looptijd van het programma afgerond hadden kunnen worden. Wetgeving is bijvoorbeeld niet van de een op andere dag gewijzigd.

Wij concluderen daarmee: er is geleerd en meer zicht op de benodigde condities, maar de verdere doorvertaling in beleid en wetgeving moet nog grotendeels gebeuren.

5.2 Ecosysteem aan het ontstaan, maar nog verdere stappen nodig

De tweede hoofdvraag luidt: Waar staat MaaS nu?

Bij de start van het Programma MaaS was MaaS een veelbelovende ontwikkeling waar hoge verwachtingen over bestonden. MaaS zou een transitie naar een nieuwe manier van verplaatsen tot gevolg hebben en het zou een bijdrage kunnen leveren aan verschillende beleidsdoelen. Tegelijkertijd was er vanuit het Rijk de zorg dat met MaaS straks onze manier van verplaatsen bepaald wordt door één groot techbedrijf en dat publieke waarden in het geding zouden komen. Aan het begin van het Programma MaaS is vanuit de programmaorganisatie de focus dan ook sterk uitgegaan naar het organiseren van de technische kant en om zorg te dragen dat alle partijen (groot of klein) kunnen toetreden.

Inmiddels zijn we een aantal jaren verder. Het Programma MaaS heeft ervoor gezorgd dat er verschillende pilots in Nederland van de grond zijn gekomen waar overheden samen met marktpartijen 'proefgedraaid' hebben met MaaS. Parallel hieraan zijn de marktontwikkelingen ook verdergegaan. De in 2017 nog zeer nieuwe wereld van deelmobiliteit, die zich naast MaaS en misschien ook wel dwars door MaaS heen ontwikkelde, is ook verder gegroeid. In de tweede helft van 2022 kan gesteld worden dat MaaS niet langer een veelbelovende ontwikkeling is, maar dat er inmiddels duidelijker is geworden wat MaaS is, wat het kan zijn en ook wat het niet is. Er is een realistischer beeld ontstaan.

Waar MaaS aan de voorkant gezien werd als een oplossing voor verschillende maatschappelijke vraagstukken, is inmiddels duidelijk dat MaaS ook zijn eigen uitdagingen voor beleid met zich mee brengt en niet alle problemen in mobiliteit in één keer oplost. En waar aan de voorkant de aandacht vooral uitging naar het goed regelen van zaken zoals een standaard voor data-uitwisseling, is inmiddels duidelijk geworden dat MaaS vooral ook een marktordeningsvraagstuk is, en dat hiervoor beleid en wet- en regelgeving nodig is evenals aanvullende vormen van markttoezicht. Dit was aan de voorkant van het programma wellicht ook al bekend, maar de urgentie daarvan werd toen nog niet door iedereen even sterk gevoeld. En ook nu worden nog vraagtekens bij de noodzaak van aanvullende wet- en regelgeving geplaatst.

Het beeld dat naar voren komt uit deze evaluatie is dat OV-bedrijven er nog niet op vertrouwen dat de reizigersaantallen met MaaS gaan toenemen en deelmobiliteitsaanbieders nog niet de overtuiging hebben dat zij via een MaaS-app nieuwe klanten kunnen bereiken. Voor het succes van het MaaS ecosysteem is het echter essentieel dat zowel OV-bedrijven als deelmobiliteitsaanbieders hun diensten via een MaaS-app willen aanbieden. Een belangrijke belemmering die MaaS-dienstverleners ervaren is dat niet iedereen meedoet, en niet alle tickets voor doorverkoop beschikbaar zijn, of niet tegen dezelfde tarieven. Ook de ACM stelt in een marktstudie dat het huidige aanbod OV-diensten nog ontoereikend is om op grote schaal rendabele MaaS-diensten te ontwikkelen voor de consumentenmarkt. Tegelijkertijd wijst zij op de mogelijke gevolgen van een verplichting om toegang te verlenen tot de OV-diensten. Het kan leiden tot lagere inkomsten voor vervoerders. Bijvoorbeeld door cherry picking door mobiliteitsdienstenaanbieders. Daarom

moet worden gezien of hier inderdaad sprake van is, en zo ja, of deze inkomstenderving vanuit de concessieverlener gecompenseerd moet worden.

In de huidige situatie is er dan ook nog geen sprake van een goed functionerend MaaS-ecosysteem waarin zowel MaaS-dienstverleners, deelmobiliteitsaanbieders, OV-bedrijven als de gebruiker profiteren van MaaS en onder gelijke condities op de vervoersmarkt opereren. De pilots hebben laten zien dat een MaaS-ecosysteem niet vanzelf ontstaat. Om dit te bewerkstelligen blijft overheidsregie dan wel gerichte sturing ook na het Programma MaaS gewenst.

5.3 Overheidssturing blijft noodzakelijk voor verdere opschaling

De derde hoofdvraag luidt: Wat is er na afloop van het Programma van het Rijk en de decentrale overheden nodig voor de verdere opschaling van MaaS?

Op basis van de bevindingen concluderen wij dat het Rijk en de decentrale overheden na het Programma MaaS nog een belangrijke rol hebben te spelen voor de verdere doorontwikkeling en opschaling van MaaS. Het begint echter eerst met de politieke en bestuurlijke wil om MaaS daadwerkelijk verder te brengen en een plek te geven in het mobiliteitssysteem. Dit vanuit een duidelijke visie op waarom MaaS belangrijk is, wat hiermee te bereiken, hoe dit te bereiken en welke rol de overheid hierin speelt. Concreet vraagt het om na te denken over de marktordening van MaaS. En vervolgens ook hoe je om wilt gaan met de (financiële) consequenties die dit heeft voor gevestigde partijen, zoals OV-bedrijven, en het daarmee samenhangende concessiebeleid.

Deze evaluatie laat zien dat, om MaaS te laten werken, de belangrijkste opgave is om zorg te dragen voor de ontwikkeling van een gezonde mobiliteitsmarkt. Een markt waarin ook MaaS-diensten een plek hebben, en waarin de reiziger via een app voor de meest efficiëntste reis kan kiezen, tegen gunstige tarieven. Daarvoor is een heldere opvatting vanuit de overheden essentieel: is MaaS (en deelmobiliteit) een verlengstuk van het OV en dus publiek gereguleerd, of een private activiteit, al dan niet binnen publieke kaders?

Als je als overheid wilt sturen op een gezonde markt voor MaaS, liggen de volgende opgaven voor:

- Zorgen voor een level playing field waarin MaaS-dienstverleners tot een concurrerend aanbod kunnen komen.
- Sturen dat OV-partijen en deelmobiliteitsaanbieders zich aansluiten op MaaS-dienstverleners, al dan niet via een integrator.
- Versterken van toezicht en beslechting van marktgeschillen.

Het Rijk, de decentrale overheden en gemeenten hebben hier op verschillende manieren een rol in te spelen. Deze staan hieronder opgesomd:

Rol Rijk:

- Als systeemverantwoordelijke ontwikkelen van een visie op de doorontwikkeling van MaaS, de rol van de overheid hierin en bijpassend beleid. Zo moet worden nagedacht over wettelijke grondslagen voor MaaS (voor het reguleren van toegang tot de mobiliteitsmarkt en OV-tickets en t.b.v. de verwerking van reisgegevens in lijn met de AVG) en over de consequenties voor het huidige concessiebeleid, zoals eventuele compensatie van OV-bedrijven in geval van inkomstenderving.
- Als concessieverlener van het hoofdtrainnet borgen dat de concessiehouder gebruikersdata en ticketaanbod beschikbaar stelt aan MaaS-dienstverleners onder eerlijke marktcondities.
- Als systeemverantwoordelijke stimuleren dan wel sturen dat ook decentrale en lokale overheden dit in concessies voor regionaal, streek- en stadsvervoer regelen.
- Als systeemverantwoordelijke vervullen van een coördinerende rol bij het harmoniseren van eisen aan deelmobiliteitsaanbieders via gemeentelijk vergunningenbeleid en/of opname van deelmobiliteit in wetgeving (WP2000).
- Als systeemverantwoordelijke ervoor zorgen dat er actief toezicht plaatsvindt op mededingingsvraagstukken.
- Als systeemverantwoordelijke het gesprek over MaaS gaande houden via bijvoorbeeld het Afsprakenstelsel en een programma deelmobiliteit.

Rol decentrale en lokale overheden:

- Samen met het Rijk een visie ontwikkelen op de doorontwikkeling van MaaS, en doorvertalen in eigen beleid.
- Als concessieverlener van regionaal- stads, streekvervoer borgen dat concessiehouders gebruikersdata en ticketaanbod beschikbaar stellen aan MaaS-dienstverleners en hierop toezien.
- Specifiek voor gemeenten: als vergunningverlener aan deelmobiliteitsaanbieder erop sturen dat deelmobiliteitsaanbieders hun data delen en hun aanbod beschikbaar stellen aan MaaS-dienstverleners voor doorverkoop en hierop toezien.

Dit alles vraagt om borging van MaaS binnen de beleidsafdelingen van zowel het ministerie als decentrale overheden, inclusief capaciteit om zaken ook daadwerkelijk in beleid en wetgeving uit te werken. De verantwoordelijkheid voor het werkend krijgen van MaaS ligt echter niet alleen bij de overheid. Een belangrijke opgave ligt ook bij de MaaS-dienstverleners zelf, door een positie te verwerven in een nieuwe markt. Dit kan door in te zetten op goede en passende dienstverlening aan gebruikers, slimme aanvullende waardeproposities te ontwikkelen en door het slim vermarkten aan verschillende doelgroepen.

Bijlage 1: Overzicht geïnterviewden

Nr	Naam	Organisatie
1		lenW, voormalig programmamanager MaaS
2		lenW, programmamanager MaaS
3		lenW, programmamanager MaaS
4		lenW, afdelingshoofd Smart Mobility Wegen en Verkeersveiligheid
5		lenW, directeur mobiliteit en gebieden
6		lenW, omgevingsmanager Programma MaaS
7		lenW, Kennis-en Leeromgeving Programma MaaS
8		lenW, Data en Techniek Programma MaaS
9		lenW, Juridische zaken Programma MaaS
10		lenW, Communicatie Programma MaaS
11		lenW, afdeling OV en Spoor
12		lenW, afdeling OV en Spoor
13		KNV
14		KNV
15		ANWB
16		DOVA
17		Vervoerregio Amsterdam/Strategisch Committee MaaS-standaarden
18		MaaS-Alliance
19		Innovactory
20		PON
21		Turn
22		Arriva
23		Amaze
24		9292
25		Qarin
26		Tranzer
27		NS
28		GVB
29		GreenWheels
30		Check
31		Rivier
32		Mobinck/XXIMO
33		Twente
34		Provincie Limburg
35		Provincie Limburg
36		Provincie Drenthe
37		Gemeente Amsterdam
38		Gemeente Amsterdam
39		MRDH
40		Gemeente Eindhoven

Bijlage 2: Overzicht Begeleidingsgroep Evaluatie Programma MaaS

Nr	Naam	Organisatie
1		IenW, programmamanager MaaS
2		IenW, programmamanager MaaS
3		IenW, Omgevingsmanagement Programma MaaS
4		PON
5		PON
6		Innovatory
7		Zuid-Holland Bereikbaar
8		Provincie Limburg

Bijlage 3: Overzicht deelnemers verdiepende sessies

Nr	Naam	Organisatie
1		lenW, programmamanager MaaS
2		lenW, Omgevingsmanagement Programma MaaS
3		lenW, Omgevingsmanagement Programma MaaS
4		Turnn
5		Turnn
6		Overmorgen
7		9292
8		Pon
9		Tranzer
10		Tranzer
11		Pon
12		Innovactory
13		Amaze Mobility
14		Arriva
15		Innovactory
16		Qarin
17		Gemeente Eindhoven
18		Gemeente Amsterdam
19		Goed op Weg
20		Gemeente Enschede
21		Zuid-Holland Bereikbaar
22		RWS
23		Provincie Limburg
24		Gemeente Utrecht

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.