



FREE-FLOAT MOBILITEIT IN DE STAD: WELKOM OF NIET?

De plotselinge en snelle opkomst van deelfietsen en -steps in steden wereldwijd leidde tot chaos in de openbare ruimte. Hierdoor rezen vragen over de wenselijkheid en effecten van deze voertuigen, waarop verschillend werd gereageerd met beleid en regelgeving. Hoe reageerden Amsterdam, Brussel en Madrid en wat kunnen we hiervan leren?

Halverwege september 2017 liep ik door mijn kersverse woonplaats Brussel toen ik mijn scriptieonderwerp in de schoot geworpen kreeg door het Singaporese bedrijf oBike. Het bedrijf had duizenden fietsen in de openbare ruimte geplaatst zonder vooraf toestemming te vragen aan alle bevoegde overheidsinstanties. Deze fietsen kunnen met een smartphone tegen betaling ontgrendeld en gebruikt worden voor korte verplaatsingen, waarna de gebruiker ze terugplaatst in de openbare ruimte. Daardoor worden ze beschikbaar voor volgende gebruikers. Voertuigen die aangeboden worden volgens dit model vallen onder de noemer free-float mobiliteit. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook elektrische steps en scooters.

De fietsen van oBike doken tegelijkertijd op in andere grote steden zoals Amsterdam, Parijs en Londen en in diverse Aziatische en Amerikaanse steden. Per stad verschilde de reactie van de overheid. Soms stelde een overheid een verbod in en andere keren werd juist de samenwerking gezocht met oBike of vergelijkbare bedrijven. Die verschillende reacties inspireerde mij om onderzoek te gaan doen naar free-float mobiliteit met als onderzoeksvraag: Hoe leidt de opkomst van free-float mobiliteit in stedelijke context tot beleid en reguleringen? Het onderzoek had de steden Amsterdam, Brussel en Madrid als onderzoekscases. De onderzoeksvraag

heb ik beantwoord door middel van interviews met gemeentelijke ambtenaren en medewerkers van zowel betrokken bedrijven als de supranationale kennisorganisaties Polis Network en UITP. De resultaten worden hierna achtereenvolgens per stad besproken, waarna leerpunten en een vooruitblik aan bod komen.

Amsterdam

In 1965 introduceerden de provo's (een anarchistische protestbeweging wiens naam is afgeleid van provoceren) in Amsterdam het Wittefietsenplan. Er werden fietsen in de openbare ruimte geplaatst die voor iedereen kosteloos te gebruiken waren. Dit plan wordt algemeen beschouwd als de eerste poging tot free-float mobiliteit. Sindsdien kent Amsterdam diverse proeven met vormen van deelmobiliteit. Maar toen in 2017 diverse bedrijven hun fietsen ongevroegd in de overvolle openbare ruimte neerzetten, reageerde de gemeente minder enthousiast. Enkele weken later kondigde de gemeente aan de fietsen te gaan verwijderen op basis van artikel 2.50 in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV, een op gemeentelijk niveau geldende regeling). Dat artikel was oorspronkelijk gericht op het weren van schoenpoetsers en straatverkopers maar kwam nu ook van pas om van de ongewenste tweewielers af te komen. De groene deelscooters van

Felix mochten wél op straat blijven. Volgens de gemeente kwam deze gedoogconstructie tot stand doordat het aantal scooters veel kleiner was: 108 scooters versus zo'n 7000 fietsen. Daarnaast was er genoeg publiek draagvlak voor de scooters terwijl dat voor de fietsen grotendeels ontbrak. Amsterdam heeft al genoeg fietsen, zo was de tendens.

Een element dat heeft bijgedragen aan de snelle gemeentelijke reactie is dat veel Nederlandse steden beschikken over een unieke gemeentelijke dienst: de Algemene Fiets Afhandel Centrale (AFAC). Deze dienst verwijdert verkeerd gestalde fietsen en fietswrakken. Omdat in Amsterdam al een dienst bestond gericht op het weghalen van fietsen van privépersonen, was het een kleine moeite om deze dienst ook in te schakelen om fietsen met commerciële doeleinden weg te halen.

Duizenden fietsen in de openbare ruimte geplaatst zonder vooraf toestemming

Tegelijk met het weghalen van de fietsen kondigde de gemeente aan te gaan werken aan een specifiek deelmobiliteitsbeleid. Van dit beleid werd enkele maanden later de eerste versie gepubliceerd, waarin plek was voorzien voor zowel deelscooters als deelfietsen. Nadat tijdens de inspraakperiode zo'n 450 reacties binnenkwamen, werden de deelfietsen alsnog geschrapt uit het beleid. Draagvlak ontbrak nog steeds. Wél mocht er met deelfietsen geëxperimenteerd worden op kleiner schaalniveau in gebieden die kampen met een mobiliteitsopgave, bijvoorbeeld omdat er onvoldoende dekking is van het OV-netwerk.

Waar in andere landen ook beleid wordt gemaakt voor elektrische deelsteps, is dit in Amsterdam niet nodig. Voertuigen die buiten de op Europees niveau vastgestelde categorieën zoals de fiets, brommer en auto vallen, worden 'bijzondere bromfietsen' genoemd. Hieronder valt de elektrische step maar ook bijvoorbeeld de Segway. Elk Europees land mag voor dergelijke voertuigen eigen toelatingseisen stellen. Nederland kent erg strenge eisen voor deze voertuigen, waardoor elektrische steps in het hele land niet zijn toegestaan op de openbare weg.

Brussel

Tegelijkertijd met Amsterdam kreeg Brussel te maken met de fietsen van oBike en andere aanbieders. Enkele aanbieders hadden de gemeente Brussel benaderd voor toestemming en verspreidden zodra zij toestemming kregen hun fietsen door het gehele Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze aanbieders hadden echter niet door dat het Brusselse gewest uit negentien deelgemeenten bestaat, waarvan Brussel er slechts één is.

Dat leidde tot protest in diverse deelgemeenten, waarna het gewestelijk Mobiliteitsministerie aankondigde aan beleid te gaan werken. In tegenstelling tot Amsterdam mochten de voertuigen op straat blijven terwijl dit beleid werd opgesteld. Interessant is dat de free-floating bromfietsen van Scooty al enkele jaren in Brussel rondreden maar dat pas tot beleidsvorming werd overgegaan toen free-floating fietsen her en der voor overlast zorgden.

Het beleid dat vervolgens is gepresenteerd, is in vergelijking met andere steden zeer verwelkomend voor nieuwe mobiliteitsinitiatieven. Dit komt deels voort uit de hoop dat deze initiatieven kunnen helpen om de bezoekers en inwoners van Brussel uit de auto te krijgen. Het beleid werd op 29 januari 2019 gepubliceerd en bevatte een flinke eisenlijst geldend voor bedrijven

die op of na 1 februari van dat jaar wilden starten. Bedrijven die vóór 1 februari 2019 actief waren in Brussel met minstens vijftig voertuigen kregen tot 1 september om aan de nieuwe eisen te voldoen. Deze opzet liet een gat van enkele dagen: tussen 29 januari 2019 en 1 februari 2019 zijn maar liefst drie bedrijven gestart om zo van de overgangsregeling te kunnen profiteren.

De elektrische deelfietsen van Uber Jump liepen kort het risico van de straten geweerd te worden omdat ze niet aan een typisch Brusselse eis voldeden. De instructies op het voertuig moeten namelijk minimaal weergegeven worden in het Frans en Nederlands. Verder stelt Brussel onder andere eisen aan de geografische dekking van de dienst. De dienst moet beschikbaar zijn in alle deelgemeenten van het Brussels gewest.

Madrid

Net als in Brussel was in Madrid reeds enkele jaren een free-floating scooterbedrijf actief toen er in september 2017 fietsen van onder andere oBike opdoken. Een maand later publiceerde de gemeente Madrid een document dat specificceert aan welke regels elektrische steps moeten voldoen (bijvoorbeeld over parkeren en het rijden op de weg). Onbedoeld werd dat document door stepbedrijven opgevat als een uitnodiging om hun diensten aan te bieden in Madrid. De gemeente keek enige tijd oogluikend toe. Na klachten over overlast en ongelukken voelde de gemeente zich toch genoodzaakt om aan beleid te gaan werken. Als gevolg werden de steps enkele maanden van straat verbannen en mochten ze pas terugkeren toen het beleid klaar was.

Madrid creëerde een raamwerk waarin de stad opgedeeld werd in 21 administratieve zones. Per zone werd op basis van onder andere oppervlakte en bevolkingsdichtheid een maximum aantal toegelaten steps opgesteld, waarna stepbedrijven per zone mochten aangeven of zij hun diensten daar wilden aanbieden. Vervolgens werd het maximumaantal toegelaten steps gelijkmatig verdeeld over de geïnteresseerde bedrijven, waardoor in sommige buurten tot wel achttien bedrijven actief werden.

Dat resulteerde in een erg onoverzichtelijk aanbod in de betreffende wijken. Ook moesten potentiële gebruikers zich hierdoor registreren bij een groot aantal verschillende bedrijven om verzekerd te zijn van een beschikbare step. Verder moesten de bedrijven alle steps minstens één keer per dag terugplaatsen in de toegewezen zones, wat resulteerde in een enorme verplaatsingsopgave.

De gemeente Madrid stond niet toe dat de licenties onderling verhandeld werden. Enkele bedrijven maakten echter reeds succesvol gebruik van een maas in de wet. Deze bedrijven werden in hun geheel verkocht aan grotere concurrenten. Om toch aan de eis van de gemeente te voldoen, bleven de steps van het opgekochte

Empirisch onderzoek op de scooter

Bron: auteur



bedrijf onder de oude merknaam en -identiteit actief. Van enkele bedrijven werd zelfs vermoed dat deze enkel zijn opgericht om een licentie (en dus deel van de markt) te bemachtigen en deze later te verkopen.

Leerpunten

De opkomst van free-float mobiliteit toont leerpunten die niet alleen gebruikt kunnen worden bij beleidsvorming voor deelmobiliteit, maar ook bij vergelijkbaar opererende diensten zoals AirBnB, Deliveroo en de taxiservice van Uber. Allereerst wordt de aanwezigheid van free-float mobiliteitsdiensten door gemeenten vaak achteraf gelegitimeerd door deze te koppelen aan reeds bestaande beleidsdoelen. Dat gebeurde echter terwijl de effecten van beleidsaspecten (zoals het verminderen van CO2-uitstoot of het verminderen van autoritten) nog onbekend waren. Daar kwam nog bij dat niet werd gekeken of andere maatregelen misschien effectiever waren. Mogelijk kan fietsen beter gestimuleerd worden door het aanleggen van fietsinfrastructuur dan door het aanbieden van deelfietsen. Beter nog kan de oplossing gezocht worden in een combinatie van maatregelen, in plaats van het toestaan van één maatregel zonder over het geheel na te denken.

Veel overheden hebben nog niet besloten of ze free-float mobiliteit willen behandelen als publieke of private dienst. In geen van de onderzochte steden werden de bedrijven gevraagd om te betalen voor het commercieel gebruik van de openbare ruimte. Overheden rechtvaardigen dat feit vaak door te wijzen op de veronderstelde positieve effecten. Maar zoals eerder besproken zijn deze effecten grotendeels nog onbekend. Het niet in rekening brengen van wettelijke heffingen wordt in sommige gevallen gezien als staatssteun, echter wijst bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam erop dat zij nog geen instrument heeft om de (eventuele) hoogte van dergelijke heffingen vast te stellen.

Een ander punt van aandacht voor overheden is de manier waarop regulering gehandhaafd wordt. De onderzochte steden wisten initieel niet op welke punten de nieuwe diensten gereguleerd konden worden. Bijvoorbeeld toegang tot data van de bedrijven (zoals locatie- en gebruiksdata) is cruciaal, maar om deze data te verwerken zijn ook aan overheidskant innovaties en nieuwe werkwijzen vereist.

Het volstaat niet langer om met regulering uitsluitend reactief op te treden

Ontwikkelingen in de markt

Sinds het afronden van mijn onderzoek is de free-float markt zich blijven ontwikkelen. Er vindt consolidatie plaats. Zo heeft eind januari 2020 het stepbedrijf Bird een andere grote partij, genaamd Circ, overgenomen. In mei van dat jaar maakte Uber bekend haar Jump-deelfietsen aan stepbedrijf Lime te verkopen en tegelijk miljoenen euro's in Lime te investeren. Helaas zorgde deze overname ervoor dat tienduizenden oude, maar nog wel functionele, Jump-fietsen werden afgedankt. In Nederland blijft de elektrische step voorlopig verboden op de openbare weg. Het Verenigd Koninkrijk heeft in mei aangekondigd snel met wetgeving te willen komen waarin proeven met steps zijn toegestaan.

Tegelijkertijd doen bedrijven er alles aan om een positief imago te krijgen, nadat nieuwsberichten over ongelukken en overlast lang het nieuws domineerden. Zo gaan bedrijven partnerships aan

voor groene energie of het gebruik van elektrische voertuigen om de steps op te halen voor laadbeurten. Verder zijn er campagnes waarbij gratis helmen uitgedeeld worden, bieden bedrijven rijles aan of bieden ze zelfs een modus aan waarbij de snelheid beperkt wordt voor beginnende gebruikers.

Tot enkele maanden geleden maakten bijna alle bedrijven gebruik van hetzelfde type elektrische step. Dit was een model dat oorspronkelijk is ontwikkeld voor privégebruik, waaraan een boordcomputer werd toegevoegd. Dit model kende gemiddeld een levensduur van hooguit enkele maanden bij free-floating gebruik op de openbare weg. Nu ontwikkelen bedrijven hun eigen modellen die langer mee zouden moeten gaan. Ook kunnen bijvoorbeeld de accu's vervangen worden.

De impact van corona

De wereldwijde uitbraak van corona heeft eveneens in de free-float markt haar sporen achtergelaten. Door angst voor de kans op besmetting door vorige gebruikers, wereldwijde lockdowns en andere beperkingen op verplaatsingen is het gebruik van deze vervoersmiddelen ingestort. Om toch van dienst te kunnen zijn stelden diverse bedrijven voertuigen gratis beschikbaar aan zorgpersoneel. Later konden restaurants tegen gereduceerd tarief gebruik maken van Felyx' scooters, om zo een maaltijdbezorgdienst op te zetten. Stepbedrijf VOI presenteerde in juni handvatten met een koperen coating. Die coating zou achtergebleven virussen neutraliseren. Alsnog hebben veel van deze bedrijven ontslagen doorgevoerd. Bird kwam negatief in het nieuws omdat zij begin maart 406 van haar circa 1400 medewerkers ontsloeg. Dit gebeurde in een online Zoom-vergadering die slechts enkele minuten duurde. Enerzijds toont de sector zich veerkrachtig en adaptief maar anderzijds blijkt ze soms onvolwassen en nog lang niet uitontwikkeld.

Vooruitblik

De snelle uitrol door buitenlandse bedrijven, digitale kenmerken en een (tijdelijk) gebrek aan regulering en expertise zijn allemaal aspecten die de laatste jaren vaker voor kwamen. Disruptieve bedrijven uit tal van sectoren opereerden volgens vergelijkbare methoden, waarna overheden er lang over deden om met passende regulering te komen. Deze ontwikkelingen laten zien dat in de toekomst steeds meer van overheden verwacht wordt. Het volstaat niet langer om met regulering uitsluitend reactief op te treden. Daarvoor volgen de veranderingen elkaar te snel op. Dat betekent dat er beleid en wetgeving met visie nodig is dat zich kan aanpassen aan snelle veranderingen in de markt, waarin bedrijven, beleidsmakers en academici allen een rol zullen moeten spelen.

Literatuurselectie

- Srnicek, N. (2016). Platform Capitalism. Cambridge and Malden: Polity.
- van Waes, A., Farla, J., Frenken, K., de Jong, J. P., & Raven, R. (2018). Business model innovation and socio-technical transitions. A new prospective framework with an application to bike sharing. *Journal of Cleaner Production*, 195, 1300-1312.
- Frenken, K., & Schor, J. (2017). Putting the sharing economy into perspective. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 23, 3-10.
- Graham, S. (2000). Constructing Premium Network Spaces: Reflections on Infrastructure Networks and Contemporary Urban Development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(1), 183-200.

Rens Jonker (rens.jonker@loenderslootgroep.nl) heeft dit artikel geschreven naar aanleiding van zijn thesisonderzoek voor de master Urban Studies te Brussel. Momenteel is hij werkzaam als Business Innovator bij Loendersloot Groep te Nijmegen. Hij is redacteur van AGORA