

Gemeente Amsterdam



Onderzoek optimaal Spitsmijden Amsterdam

Omdat we ons verplaatsen

adviseurs
mobiliteit
**Goudappel
Coffeng**

Gemeente Amsterdam

Onderzoek optimaal spitsmijden Amsterdam

Datum	14 november 2017
Kenmerk	ASD290/Stm/1252.03
Eerste versie	9 oktober 2017

Documentatiepagina

Oprachtgever(s)	Gemeente Amsterdam
Titel rapport	Onderzoek optimaal spitsmijden Amsterdam
Kenmerk	ASD290/Stm/1252.03
Datum publicatie	14 november 2017
Projectteam opdrachtgever(s)	Tom Groot, Saskia van Dijk
Projectteam Goudappel Coffeng	Marc Stemerding, Tineke Mateboer

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
2 Spitsmijden	2
2.1 Doel en kenmerken spitsmijden	2
2.2 Typen maatregelen	4
2.3 Voorbeelden van initiatieven elders	4
2.4 Wanneer welke maatregel spitsmijden	8
3 Bestaande projecten Amsterdam	9
3.1 Gebiedsgerichte acties	9
3.2 Werkgeversaangepak	10
3.3 Conclusie	11
4 Mogelijkheden spitsmijden Amsterdam	12
4.1 Reisgedrag studenten	12
4.2 Flexibel werken grote werkgevers	13
4.3 Medewerkers MKB in de stad	13
4.4 Overwegingen tijdelijke beloning en fietsstimulering	15
4.5 Overwegingen andere maatregelen	15
5 Aanbevelingen	17
5.1 Continuering van bestaande maatregelen	17
5.2 Nieuwe maatregelen	17

Samenvatting

Onderzocht is wat voor de gemeente Amsterdam de mogelijkheden zijn voor maatregelen op het gebied van spitsmijden. De directe aanleiding hiervoor ligt bij de motie Vroege van 20 juli 2017.

Spitsmijden beoogt doorgaans het effect dat reizen in de spits (1) **niet**, (2) **met een ander vervoermiddel** en/of (3) **op een ander tijdstip** worden gemaakt. Een achterliggend doel is niet alleen reductie van de filedruk, maar juist ook een effectievere benutting van de weginfrastructuur en het aanbod aan openbaar vervoer. In een drukke stad als Amsterdam gaat het met name om dat laatste, omdat er een relatief grote latente vraag aanwezig is.

De huidige maatregelen die leiden tot spitsmijden in Amsterdam verdienen continuering. Hierbij gaat het om twee typen maatregelen:

1. Gebiedsgerichte projecten aan de rand van de stad: vanuit Beter Benutten, bijvoorbeeld op de Zuidas en maatregelen bij wegwerkzaamheden. Dit werkt vooral goed op korte termijn.
2. Algemene werkgeversaanpak: in het programma Breikers, vooral gericht op grotere bedrijven, wordt per bedrijf ontwikkeld en zorgt voor verankering in personeelsbeleid. Dit werkt vooral goed op de langere termijn.

In Amsterdam is in de tot dusverre uitgevoerde spitsmijden-projecten een aantal categorieën spitsreizigers onderbelicht gebleven: (1) de werknemers binnen de ring (2) de werknemers in het MKB en (3) studenten. Verder zijn de projecten vooral gericht op het veranderen van de auto naar een ander vervoermiddel.

In onderstaande tabel is te zien welke maatregelen kansrijk zijn voor de gemeente Amsterdam.

mogelijke maatregel	doelgroep voor maatregel	potentieel	
		effect	kansrijk?
flexibel werken	MKB	+	+
flexibel werken	grote werkgevers binnen ring	+ / 0	+
tijdstipverschuiving studenten	UvA, HvA, VU	++	0
hoge parkeertarieven	alle bezoekers van de stad	+ / 0	0
rekeningrijden	alle bezoekers van de stad	++	-
beloning bij werkzaamheden	weggebruikers algemeen	+	+
fietsstimulering met beloning	werknemers, anderen	-	-

Er zijn drie maatregelen te noemen die kansrijk zijn:

1. **Flexibel werken in het MKB** verdient de hoogste prioriteit als maatregel, vooral omdat deze kwantitatief een groot potentieel effect kan hebben.
2. **Flexibel werken bij de grote werkgevers** (onderwijsinstellingen en gemeente) is ook kansrijk, maar met een kleiner potentieel effect. Het invoeren van flexibel werken is vooral een zaak van lange adem, omdat het vraagt om onder meer een cultuurverandering bij mensen en organisaties. De kosten van invoering zijn evenwel voor de overheid niet noodzakelijkerwijs hoog, en er is niet noodzakelijkerwijs sprake van grote maatschappelijke weerstand. De medewerkers van de gemeente hebben grotendeels al flexibele werktijden, dus voor hen is deze maatregel minder relevant.
3. **Beloning bij werkzaamheden** is juridisch zeker mogelijk, en heeft een aantoonbaar goed effect. Dat zou bijvoorbeeld bij de renovatie van de Piet Heintunnel gedaan kunnen worden.

Inzetten op verschuiving van de lestijden, waardoor studenten de spits gaan mijden, heeft een groot potentieel effect, maar is moeilijk in te voeren vanwege hoge kosten voor de instellingen.

Invoeren van substantieel hogere parkeertarieven in de spitsperiode kan een redelijk groot effect hebben, maar zal moeilijk in te voeren zijn, gegeven de verwachte maatschappelijke weerstand en mogelijk ongewenste neveneffecten (teruglopend winkelbezoek bijvoorbeeld). Invoeren van rekeningrijden is niet mogelijk in de huidige regelgeving, maar heeft naar verwachting de grootste impact.

Fietsstimulering is voor Amsterdam geen haalbare optie, gezien het geringe verwachte en weinig gewenste effect.

1

Inleiding

Amsterdam is een drukke stad. Met name in de ochtend- en avondspits is er sprake van een hoge verkeersdrukte. Dit zorgt voor auto- en fietsfiles, vol openbaar vervoer, en vermindering van bereikbaarheid, leefbaarheid en gezondheid. Daarom is de gemeente Amsterdam geïnteresseerd in de mogelijkheden en de potentie van spitsmijden als oplossingsrichting. De directe aanleiding om dit te onderzoeken ligt bij de motie van de heer Vroege (aangenomen op 20 juli 2017).

De aanpak voor dit onderzoek is als volgt:



1. Eerst is onderzocht wat spitsmijden inhoudt. Welke mogelijkheden zijn er rond spitsmijden en wanneer kies je welke methode? Welke doelgroepen kunnen aangesproken worden? Hier staan ook een aantal landelijke voorbeelden rond spitsmijden genoemd. Die laten ook zien dat spitsmijden zich niet beperkt tot beloningsprojecten, maar dat het gaat om een breder scala van maatregelen die spitsmijden als doel hebben.



2. Daarna is op basis van interviews en desk research uitgezocht welke spitsmijdingsprojecten actief zijn in en rond Amsterdam en wat de succes- en faalfactoren hiervan zijn.



3. Deze notitie eindigt met een aantal aanbevelingen voor de gemeente Amsterdam: kansrijke richtingen om spitsmijdingsprojecten uit te voeren. De aanbevelingen zijn vooral gericht op een werkgeversaanpak.

2

Spitsmijden

2.1 Doel en kenmerken spitsmijden

Het doel van spitsmijden is gedragsverandering ten aanzien van verplaatsingen die in de spits plaatsvinden. In plaats van uitbreiding van de capaciteit (het aanbod aan infrastructuur), mikt spitsmijden op het beperken van de vraag (de verkeersstroom), dan wel verschuiven van de vraag uit de spitsperiode. Het gaat hierbij om het beïnvloeden van de beslissing voorafgaand aan het maken van de verplaatsing (mobiliteitsmanagement, pre-trip), in tegenstelling tot de on-trip beïnvloeding, verkeersmanagement.

Essentieel is om eerst vast te stellen dat op bepaalde momenten de capaciteit van de weg, het openbaar vervoer of het fietspad onvoldoende is om het verkeer volledig en comfortabel te faciliteren. Het gaat dan vrijwel altijd om de spits, en dan denken we meestal aan frequente woon-werkverplaatsingen. Vanzelfsprekend kunnen ook verplaatsingen met het motief opleiding en andere motieven vaak in de spits voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan winkelend publiek of zakelijk verkeer dat ook in de avondspits reist.

Spitsmijden als vraagbeperkende maatregel kan betekenen dat de congestie afneemt. Daarbij is het denkbaar dat de vrijgekomen ruimte vervolgens wordt benut door anderen, omdat er sprake is van een latente vraag. Spitsmijden kan juist ook als doel hebben om die latente vraag te faciliteren. In een stad als Amsterdam is het waarschijnlijk een illusie om de drukte echt te verminderen, omdat de latente vraag groot is. Doel is eerder om te optimaliseren, in die zin dat mensen zoveel als mogelijk, wanneer nodig, reizen op het beste tijdstip en met het meest adequate vervoermiddel. Hierdoor kan iedereen zich duurzaam maatschappelijk en economisch ontplooien en de beschikbare middelen zo goed mogelijk benutten.

Vraagbeperking door middel van spitsmijden kent vier verschillende richtingen.

Afhankelijk van de specifieke situatie wordt een passende maatregel gekozen:

1. **Niet reizen.** Men mijdt de spits door de verplaatsing niet te maken, bijvoorbeeld door thuis te werken.
2. **Ander vervoermiddel.** In de praktijk betekent dat vaak dat de spitsreiziger overstapt van auto naar fiets of openbaar vervoer, voor zover dat zorgt voor een betere en meer duurzame verdeling over de modaliteiten.
3. **Tijdstipverschuiving.** De reiziger voert zijn doelactiviteit op een ander moment van de dag uit. Bijvoorbeeld: werknemers reorganiseren hun werk zodanig dat ze vroeger of later starten en zo de spitsen mijden. Studenten beginnen hun college op een later tijdstip.
4. **Andere route.** Door een andere route te nemen mijden de spitsreizigers de drukste verkeersknelpunten. Doorgaans valt deze richting onder het domein van verkeersmanagement.

In het algemeen geldt dat **niet reizen** altijd gewenst is, althans vanuit mobiliteits-oogpunt. Immers, de beperking van de vraag leidt niet tot een grotere vraag elders. Niet reizen is vanzelfsprekend ook duurzaam, want een 100% besparing op energie-consumptie en uitstoot.

Een **ander vervoermiddel** is een duurzame optie wanneer er een verschuiving is van auto naar openbaar vervoer of fiets. Het is adequaat en wenselijk wanneer er sprake is van restcapaciteit bij de alternatieve modaliteiten.

Tijdstipverschuiving heeft vooral zin wanneer er sprake is van duidelijke pieken in de vraag, dus wanneer er ook echt sprake is van een betere verdeling van de drukte over de tijd.

Een **andere route** is nauwelijks duurzaam, je vervangt immers de ene autorit voor de andere. Het kan gewenst zijn bij specifieke situaties als werkzaamheden of evenementen.

Motieven spitsreizigers

Wanneer we het hebben over drukte in de spitsperioden, ligt het voor de hand om te concentreren op woon-werkverkeer. Immers, dit is het dominante motief in de spitsperiode. Er zijn echter enkele nuanceringen hierin aan te brengen. Naast woon-werkverkeer is ook woon-schoolverkeer, vooral ook in Amsterdam, kwantitatief belangrijk. En in de avondspits zijn ook andere motieven relatief veel aanwezig in het verkeer, denk aan winkelverkeer en sociaal-recreatief verkeer. Die kunnen in theorie ook de spits mijden.

2.2 Typen maatregelen

Een spitsmijden-maatregel is erop gericht om een groep individuen te overreden/verleiden om ander gedrag te vertonen. In het rijksprogramma Beter Benutten hebben we een breed scala aan maatregelen gezien waarin die gedragsverandering werd beoogd, met wisselend succes.

- Een algemene gedragscampagne die gewenst gedrag promoot.
- Een specifieke gedragscampagne onder een specifieke groep, bijvoorbeeld de medewerkers van een bedrijf.
- Informatievoorziening die een betere keuze-afweging mogelijk maakt, bijvoorbeeld aanvullend op een campagne.
- Het bieden van faciliteiten om het gewenste gedrag mogelijk te maken, denk aan het bieden van goede stallings- en oplaadmogelijkheden voor de fiets.
- Belonen met geld of met andere incentives. Het zogenaamde klassieke spitsmijden, waarbij de reiziger beloond wordt voor het mijden van de spits, met een geldbedrag of inwisselbare punten. Hier zijn veel voorbeelden van in de Beter-Benuttenregio's (voorbeelden worden verderop in dit hoofdstuk behandeld):
 1. op het hoofdwegennet, waar vaak weggebruikers worden beloond voor niet in de spits rijden;
 2. in de stad, projecten waar weggebruikers worden beloond voor het rijden met de fiets.
- Het bieden van uitdagingen, denk aan gaming en groepsgewijze competities.

2.2.1 Stakeholders en doelgroepen

De belangrijkste actor is degene die het gedrag zou moeten veranderen: de spitsreiziger. De gemeente (of andere overheidspartij) stelt de fysieke infrastructuur beschikbaar en is als wegbeheerder 'probleemeigenaar' van de bereikbaarheid in de stad. Verder zitten er stakeholders achter alle reismotieven: werkgevers (welk belang heeft de werkgever bij spitsmijdingen?), onderwijsinstellingen (welk belang heeft de onderwijsinstelling?), winkels, recreatievoorzieningen, enzovoorts.

Argumenten

Het verminderen van de verkeersdruk in of om de stad kan het doel zijn van de gemeente, maar dat is doorgaans niet een aansprekend doel voor andere stakeholders. Belangrijke en overtuigende argumenten zijn verder: gezondheid en welbevinden (waarbij bijvoorbeeld de fiets de gezonde optie is, en bijvoorbeeld reizen bij minder drukte meer ontspannen is, ook voor werkgevers belangrijk), tijdsbesparing, duurzaamheid, verminderen parkeerdruk en kosten.

2.3 Voorbeelden van initiatieven elders

In het kader van het rijksprogramma Beter Benutten zijn in Nederland tussen 2009 en 2017 diverse spitsmijden-projecten uitgevoerd. Bij een aantal daarvan werden weggebruikers beloond in geld voor het mijden van de spits. In een aantal projecten werden

automobilisten beloofd voor het reizen per fiets of openbaar vervoer. In een aantal gevallen was er sprake van 'beloning' in andere vorm dan geld, zoals uitdagingen en competities. In onderstaande subparagrafen worden eerst voorbeelden van spitsmijden in Nederland genoemd en daarna de evaluatie hiervan. In hoofdstuk 3 staan specifiek de projecten rond Amsterdam benoemd die spitsmijden als doel hebben.

2.3.1 Werkgeversaanpak

In de meeste van de Nederlandse Beter-Benuttenregio's is een werkgeversaanpak gestart. De werkgeversaanpak was erop gericht om mobiliteitsbeleid onderdeel te maken van het personeelsbeleid van de werkgever. Bij de werkgeversaanpak gaat de regio het gesprek aan met de werkgever over onderwerpen als tijdstip en modaliteit van de woon-werkverplaatsing, parkeren en duurzaamheid.

Maatregelen ten behoeve van spitsmijdingen liggen hier niet zozeer bij de overheid, maar juist bij de werkgever. Specifieke maatregelen betreffen vooral het realiseren van voorzieningen voor fietsers, het beperken van parkeercapaciteit, het aanbieden van openbaar-vervoerabbonementen, het fiscaal voordelig aanbieden van fietsen en e-bikes en het specifiek belonen van fietsen voor woon-werkverkeer.

Een belangrijk kenmerk, en groot voordeel, van de werkgeversaanpak is dat de gedragsverandering wordt vastgelegd in personeelsregelingen en daarmee per definitie structureel is. Maatregelen gaan niet alleen over de huidige medewerkers, maar zijn juist ook geborgd voor toekomstige werknemers, en daarmee duurzaam en toekomstvast.

Werkgeversaanpak richt zich doorgaans op de grotere bedrijven en instellingen. Succesvolle voorbeelden¹ hiervan zijn de aanpak van Maastricht Bereikbaar (1.160 dagelijkse spitsmijdingen), van de U15 in de provincie Utrecht (3.000 spitsmijdingen per dag), van de regio Leeuwarden (371 dagelijkse spitsmijdingen).

2.3.2 Spitsmijden auto door beloning

Een aantal beloningsprojecten is uitgevoerd specifiek bij werkzaamheden die tijdelijk zorgden voor een verminderde capaciteit van de weg. Doel was om gedurende de overlastperiode de vraag zodanig te beperken, dat een acceptabele doorstroming zou ontstaan. Succesvolle recente voorbeelden hiervan zijn de ombouw van de A12 tussen Ede en Veenendaal (najaar 2015) en de grootschalige werkzaamheden op de A12 bij Utrecht (Lunetten 2011, Galecopperbrug 2014-2015). Bij die projecten werden weggebruikers beloofd door niet te reizen, op een ander tijdstip te reizen, of met een ander vervoermiddel te reizen. Voorbeelden van langer geleden zijn het groot onderhoud aan de A10-west (2001) en bij de Hollandse brug op de A6 (2007), toen was er geen beloning voor spitsmijding, maar wel allerlei andere vraagbeperkende maatregelen om de doorstroming op peil te houden.

¹ Zie hiervoor *Programma Beter Benutten* (2016) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. <http://www.beterbenutten.nl/assets/upload/files/Programma-Beter-Benutten-boek-2016.pdf>

Een bekend binnenstedelijk spitsmijden-project is die van de afsluiting van de Maas-tunnel in Rotterdam (2017-2019). Gedurende de spitsperiode ontvangen forenzen, maar ook reizigers met andere motieven, een (al dan niet monetaire) beloning om de spits te mijden.

Een aantal spitsmijden-projecten was bedoeld voor structurele gedragsverandering. Op knelpunt-trajecten werden automobilisten geworven om deel te nemen aan deze projecten, waarbij zij een beloning konden ontvangen voor het mijden van de spits. De bedoeling was dat automobilisten na een periode van beloning vanzelf de smaak te pakken zouden krijgen en dat de gewenste gedragsverandering blijvend is.

Het eerste grootschalige project was Spitscores A15 op de zuidelijke ruit van Rotterdam (2009-2012), later kwam Spitsvrij in de driehoek Utrecht-Amersfoort Hilversum (fase 1 en 2, 2011-2013), Slim uit de spits in de regio Arnhem-Nijmegen (2013-2014), Spitsmijden 010 aan de zuidkant van Rotterdam (2013-2014) en Wild van de spits Rotterdam (2014-2016).

Op dit moment lopen nog de beloningsacties op de A2 tussen Nederweert en Eindhoven en op de A12 Utrecht/Nieuwegein.

In juli 2016 heeft de Tweede Kamer de motie Hoogland aangenomen, waarin de uitvoering van spitsmijden-projecten met beloning sterk aan banden is gelegd. De belangrijkste beperkingen gelden voor acties waarbij rechtstreeks geld wordt uitgekeerd:

- die mogen maximaal drie maanden duren;
- die mogen alleen bij grootschalige werkzaamheden;
- fraudeurs moeten streng bestraft worden.

Na aanneming van deze motie zijn geen nieuwe beloningsacties, ten behoeve van structureel spitsmijden, meer geïnitieerd door het Rijk. Ook bij regionale overheden zijn de voorwaarden aangescherpt.

In het project Winnen van de file (A2 Den Bosch-Eindhoven; 2010-2012) werden de spitsmijdingen niet met een monetaire beloning, maar met een competitie tussen de deelnemers gerealiseerd.

2.3.3 Stimuleren fiets en OV

In 2016 en 2017 is een groot aantal fietsstimuleringsprojecten gestart in diverse regio's in Nederland. De volgende met monetaire beloning: Maastricht, Zwolle-Kampen, Midden-Nederland, Stedendriehoek (Apeldoorn-Deventer-Zutphen), Arnhem-Nijmegen en Hilversum. Een langer lopend project is van B-riders in de provincie Noord-Brabant (vanaf 2013). Deelnemers krijgen een beloning voor de woon-werkverplaatsing per fiets in plaats van met de auto.

Tot dusverre zijn er twee projecten gestart waarbij specifiek het reizen per openbaar vervoer werd beloond, in plaats van het reizen per auto. Dit zijn de projecten Ervaar het OV in Midden-Nederland (gestart 2017) en Ervaar het OV in Gelderland, Overijssel en Flevoland (gestart 2015).

2.3.4 Spitsmijden in de trein

Een ander project stimuleerde juist het mijden van de trein in de spits, op het traject Alkmaar-Amsterdam Sloterdijk (2016). In die periode werden ook extra spitsbussen ingezet.

2.3.5 Evaluaties Nederlandse projecten

In het voorjaar van 2017 werd de meta-evaluatie Spitsmijden² gepubliceerd. Belangrijkste conclusies waren de volgende:

1. Spitsmijden-projecten zijn succesvol in het realiseren van doelstellingen op de korte termijn.
2. Na het wegvallen van de beloning vervallen de deelnemers meestal weer in het oude gedrag. Met andere woorden: Spitsmijden bij werkzaamheden is als zodanig wel succesvol, projecten ten behoeve van structurele spitsmijding zijn dat in beperkte mate.
3. Uitzondering geldt voor een beloningsproject met fietsstimulering. Bij het enkele project dat in de evaluatie was opgenomen was wel sprake van een substantieel duurzame gedragsverandering.

Op dit moment evalueert het Ministerie van I&M een aantal fietsstimuleringsprojecten. Het is nog te vroeg om een duidelijk en algemeen oordeel over deze projecten te kunnen vellen.

2.3.6 Buitenlandse voorbeelden

Buiten Nederland worden ook maatregelen uitgevoerd die spitsmijdingen als effect hebben. Aan mobiliteitsmanagement en vraagbeperkende maatregelen is een groot aantal voorbeelden voorhanden, die ook zijn beschreven in de *CIVITAS guide for the urban transport professional*. Veel van de beschreven maatregelen vertonen gelijkenis met de eerder beschreven werkgeversaanpak in Nederland. Effecten zijn vergelijkbaar met die in Nederland.

Projecten waarbij monetaire beloning voor gedragsverandering werd gegeven komen buiten Nederland niet voor. Van het tegenovergestelde, congestieheffing, zijn twee zeer aansprekende voorbeelden voorhanden: Londen en Stockholm. Die in Stockholm werd ingevoerd in 2006, die in Londen in 2003. De invoering gold in beide steden als politiek zeer gevoelig. Beide zijn nog steeds operationeel, en gelden inmiddels als algemeen geaccepteerd, mede dankzij de aangetoonde werking ervan en de positieve effecten.

² MuConsult (2017): *Meta-Evaluatie Spitsmijden-projecten*. Uitgebracht aan Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Zie: <http://beterbenutten.nl/assets/upload/nieuws/Meta%20Evaluatie%20Spitsmijdenprojecten%20eindrapport.pdf>

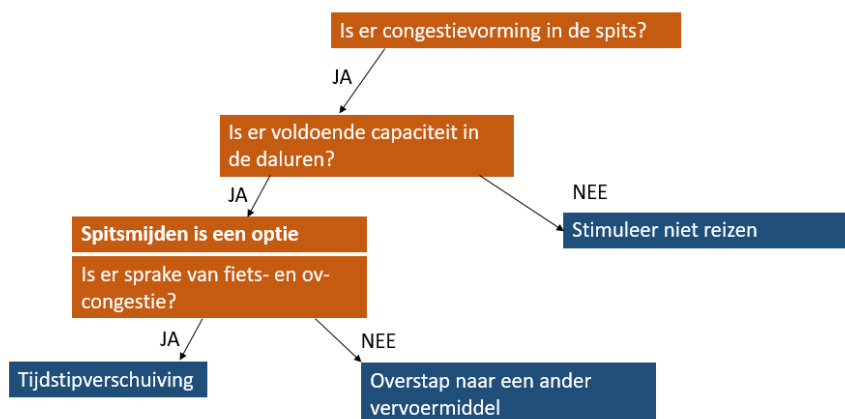
³ Te downloaden via http://civitas.eu/sites/default/files/civitas_guide_for_the_urban_transport_professional.pdf

Die zijn als volgt:

- In Londen was ook 10 jaar na invoering nog sprake van significant verminderd auto-gebruik en verbeterde doorstroming. Er is geen effect op de luchtkwaliteit gemeten. Het programma heeft netto positieve opbrengsten; die worden geïnvesteerd in maatregelen voor openbaar vervoer en in mindere mate wegonderhoud en campagnes voor verkeersveiligheid en lopen en fietsen.
- In Stockholm liet een studie van 5 jaar zien dat de congestie significant was afgenomen. In Stockholm is de politieke beslissing genomen om de revenuen uitsluitend aan te wenden voor de aanleg van nieuwe wegen in en rond de stad.

2.4 Wanneer welke maatregel spitsmijden

Welke maatregel, met welk doel en voor welk reismotief in te zetten is afhankelijk van de situatie. Hierbij is een aantal leidende vragen te onderscheiden. In figuur 2.1 zijn deze uitgebeeld, met het bijbehorende type spitsmijden.



Figuur 2.1: Leidende vragen spitsmijden

3

Bestaande projecten Amsterdam

In Amsterdam wordt sinds 2010 programmatisch vanuit het rijksprogramma Beter Benutten gewerkt aan spitsmijden. Onder de vlag van de Vervoerregio is een aantal projecten uitgevoerd c.q. in uitvoering. Belangrijk onderscheid daarbij is tussen (1) doelgerichte gebiedsgerichte maatregelen en (2) meer generieke acties zoals de werkgeversaankpak. Tot dusverre heeft het programma zo'n 8.000 dagelijkse spitsmijdingen (tot halverwege 2017, 6.700 aangetoond) in de regio Amsterdam opgeleverd. Geprogrammeerd tot 2020 is nog een aantal van 10.000 spitsmijdingen per werkdag⁴. Er zijn grofweg twee typen aanpak te onderscheiden: gebiedsgerichte acties en een werkgeversaankpak.

3.1 Gebiedsgerichte acties

De gebiedsgerichte acties zijn primair gericht op werknemers bij bedrijventerreinen aan de buitenkant van de A10. De acties zijn gericht op directe gedragsverandering, waarbij de werknemers door middel van een (al dan niet geldelijke) beloning verleid worden tot het gebruiken van een ander vervoermiddel of het reizen op een ander tijdstip. De ervaring, niet alleen in Amsterdam maar ook in de rest van Nederland, leert dat dit type maatregelen op korte termijn succesvol kan zijn, maar dat de lange-termijneffecten tegenvallen. Met andere woorden: zodra de beloning stopt vervalt men veelal weer in het oude gedrag (zoals aangetoond in een evaluatiestudie⁵). De evaluatie laat zien dat beloningsacties zeer effectief zijn voor vraagvermindering bij tijdelijke situaties -wegwerkzaamheden, grootschalige renovaties- maar dat de gedragsverandering niet beklijft.

⁴ De inkomende pendel richting Amsterdam is ongeveer 240.000 forenzen per dag, daarvan reizen er ongeveer 130.000 per auto (bron: CBS OViN, cijfers 2002-2016).

⁵ MuConsult (2017): *Meta-Evaluatie Spitsmijden-projecten*. Uitgebracht aan Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Zie: <http://beterbenutten.nl/assets/upload/nieuws/Meta%20Evaluatie%20Spitsmijdenprojecten%20eindrapport.pdf>

3.2 Werkgeversaanpak

De werkgeversaanpak heeft als doel om de werkgevers in de regio Amsterdam intrinsiek te motiveren om de mobiliteit van hun medewerkers duurzaam te beïnvloeden. Dit vanuit de gedachte dat de woon-werkverplaatsing van elke werknemer in belangrijke mate bepaald wordt door de werkgever. Wanneer veel werkgevers bereid zijn om verduurzaming van de woon-werkverplaatsingen onderdeel te maken van hun personeelsbeleid, kan daarmee uiteindelijk de bereikbaarheid van de stad worden verbeterd. Werkgevers hebben daarvoor verschillende motivaties (welzijn van de medewerkers, duurzaamheidsdoelstellingen, kostenreductie) en passen daarvoor verschillende instrumenten toe (parkeerbeleid, onkostenvergoedingen, campagnes, aanwezigheidsplicht).

In de regio Amsterdam is het programma Breikers actief, gesubsidieerd vanuit Beter Benutten. Daarnaast is, afzonderlijk voor de Zuidas bij de werkzaamheden van Zuidasdok, een werkgeversproject actief (Hello Zuidas⁶). De aanpak die voor zowel Breikers als het Zuidasproject geldt is als volgt: met de werkgevers in gesprek gaan, zoekende naar de achterliggende motivaties. Vervolgens een bedrijfsspecifiek advies ten aanzien van toe te passen instrumenten. In de werkgeversaanpak is een ondersteuning voorzien van de implementatie van mobiliteitsbeleid op het werk. Kenmerkend voor de werkgeversaanpak is de verankering van dit beleid binnen de bedrijven, zodat de resulterende gedragsverandering op de langere termijn beklijft. Uitkomst zijn dus duurzame spitsmijdingen. Niet onbelangrijk: Breikers en Hello Zuidas brengen ook de werkgevers in contact met elkaar, zodat zij ook best practices kunnen uitwisselen en van elkaar kunnen leren.

Inmiddels zijn 146 werkgevers in en rond Amsterdam bij Breikers aangehaakt, alle van de tenminste 50 werknemers in omvang. Zie voor een lijst op de website www.wijzijnbreikers.nl. Een voorbeeld: ING in Zuidoost. Breikers begeleidt de implementatie van nieuw bedrijfsparkeerbeleid, waarbij het aantal medewerkers dat met de auto reist drastisch wordt teruggebracht (van 2.000 naar 400).

De grote werkgevers binnen de ring zijn de gemeente, de UvA, de HvA, De Nederlandse Bank en de Nationale Politie.

- De Nationale Politie wordt op dit moment door Breikers ondersteund bij het wijzigen van het parkeerbeleid voor de 6.000 medewerkers Amsterdam-Amstelland. De politiemedewerkers komen nu nog grotendeels met de auto naar het werk; zij kunnen parkeerkosten op straat of in de commerciële garages declareren. Hier is een potentieel grote besparing aan spitsmijdingen te halen.
- Met De Nederlandsche Bank (1.300 medewerkers) is nog geen beleid gemaakt.

⁶ Zie ook <http://www.hellozuidas.com/mobility> en <http://www.hellozuidas.com/news/met-hello-zuidas-naar-een-betere-bereikbaarheid-van-de-zuidas>

- In gesprek met de gemeente (16.000 medewerkers) is voorlopig door Breikers geconstateerd dat er geen kansrijke maatregelen zijn om het autogebruik terug te dringen (binnen de spits). Geen enkele medewerker kan beschikken over een lease-auto of een parkeerplaats. Medewerkers wonen merendeels dichtbij en reizen bijna allemaal per openbaar vervoer of fiets. Medewerkers kunnen al in belangrijke mate over hun eigen tijd beschikken.
- Breikers is met UvA en HvA gezamenlijk bezig met een project op het Science Park/ FMI en Wetenschappelijk Centrum Watergraafsmeer (1.200 medewerkers). Doel is om het parkeren en autoverkeer te verminderen.
- UvA en HvA hebben buiten het Science Park gezamenlijk een kleine 8.000 medewerkers verspreid over de binnenstad. Voor deze medewerkers is een zeer beperkt aantal parkeerplaatsen beschikbaar. Meer dan 90% reist per openbaar vervoer of fiets. Ten aanzien van flexibel werken, thuiswerken en tijdstipverschuiving is noch door UvA, noch door HvA beleid gemaakt. Ten aanzien van studenten (HvA en UvA samen 71.000) is nog geen beleid gemaakt.

3.3 Conclusie

De bestaande spitsmijden-acties in Amsterdam hebben de volgende kenmerken:

- Succesvol met 8.000 dagelijkse spitsmijdingen.
- Gericht op het verminderen van autoverkeer, vooral via parkeerbeleid.
- Gericht op veranderen van modaliteit, meer dan op flexibel werken, niet-reizen en tijdstipverschuiving.
- Voornamelijk gericht op de randen van de stad, minder binnen de ring. Waarschijnlijk omdat de projecten gericht zijn op grotere werkgevers.

4

Mogelijkheden spitsmijden Amsterdam

Uit het voorgaande kunnen we opmaken dat er mogelijk kansen kunnen liggen in de volgende richtingen:

- het reisgedrag van studenten;
- flexibel werken, thuiswerken, tijdstipverschuiving;
- medewerkers bij kleinere werkgevers, het MKB, binnen de ring;
- beloningsacties als tijdelijke maatregel bij werkzaamheden.

4.1 Reisgedrag studenten

De ruim 70.000 studenten van UvA en HvA⁷⁸ maken vooral gebruik van de fiets en het openbaar vervoer. Verandering van modaliteit is voor deze groep niet aan de orde. De lestijden van HvA en Uva zijn tussen 09.00 en 22.00 uur. Vooral voor de ontlasting van het OV-netwerk zou tijdstipverschuiving potentieel zeer wenselijk zijn. Omdat de spits in Amsterdam al vrij breed is, is de verschuiving vermoedelijk pas effectief bij twee uur, dus bij start roosters om 11.00 uur.

Voor de instellingen is dat echter minder wenselijk. Zo'n verschuiving heeft grote invloed op de bezetting van het vastgoed en is economisch nadelig, omdat de totale bedrijfstijd korter wordt (verdere verschuiving na 22.00 uur is niet wenselijk). Overigens zijn de laatste jaren de colleges en lessen al fors uitgebreid naar de avond.

Vanuit de HvA en UvA wordt bovendien getwijfeld aan de effectiviteit van een dergelijke maatregel. Immers, lang niet alle roosters starten om 09.00 uur. De studiedag begint voor veel studenten sowieso al later.

Conclusie ten aanzien van reisgedrag studenten

Hoewel lang niet alle studenten om 09.00 uur starten, blijven er nog veel studenten over die dat wel doen. Het potentieel effect van de maatregel is met tienduizenden studenten groot, vooral voor het verminderen van fietsfiles en drukte in het openbaar vervoer. Het

⁷ Gesproken is met Jan Buursma, facilitair manager bij Uva en HvA.

⁸ De VU heeft ongeveer 20.000 studenten.

realiseren van gedragsverandering is evenwel moeilijk, omdat de maatregel voor de instellingen kostbaar is.

4.2 Flexibel werken grote werkgevers

De mate waarin medewerkers zelf hun arbeidstijden kunnen kiezen en daarin ook daadwerkelijk afwijkende keuzes maken, is een kwestie van gewoonte en bedrijfscultuur. En daarnaast vanzelfsprekend sterk samenhangend met functietype en -niveau.

Het wetenschappelijk personeel aan de HvA en UvA (5.000 medewerkers) is grotendeels autonoom in hun keuze van arbeidstijden, en slechts in beperkte mate afhankelijk van roosters. Een groot deel daarvan werkt evenwel uit gewoonte op traditionele tijden. De inschatting is dat zeker een derde meer flexibel zou kunnen werken, dus meer thuiswerken en meer buiten de spits reizen.

Voor het ondersteunend personeel van beide instellingen (4.000 medewerkers) geldt dat een deel vanuit hun functie een aanwezigheidsplicht kent. Een ander deel zou flexibeler kunnen werken, maar doet dat (nog) niet. Inschatting is dat ongeveer 1.000 medewerkers flexibeler zouden kunnen werken.

Voor de 16.000 medewerkers van de gemeente geldt ook dat er een deelgroep is die gebonden is aan vaste arbeidstijden. Een groep werkt al redelijk flexibel. Een aanzienlijke groep is potentieel flexibel, maar werkt nog op traditionele tijden.

Conclusie ten aanzien van flexibel werken bij de grote werkgevers

Met de constatering dat het vooral een kwestie van gewoonte en cultuur zou zijn, is het realiseren van spitsmijdingen voor deze categorie vooral kansrijk door middel van een gedragsveranderingscampagne. Het potentieel effect is met enkele duizenden werknemers redelijk groot, maar wel een kwestie van lange adem.

4.3 Medewerkers MKB in de stad

De werkende bevolking van Amsterdam werkt voor 16% als ZZP, 36% bij het MKB (2-49 medewerkers, 8% bij de werkgevers in de categorie 50-99 en 41% bij grote werkgevers (100 + werknemers). Aangezien de spitsmijden-projecten gericht waren op (1) bedrijventerreinen aan de rand van de stad en (2) grotere werkgevers, wordt een groot deel van de werkenden niet bereikt met spitsmijden-projecten. We hebben het hier vooral over de grote groep van werkenden in het MKB.

Vanuit MKB-Amsterdam is er zeker belangstelling voor het realiseren van spitsmijdingen⁹, hoewel dit voor de doelgroep een nieuw onderwerp is.

⁹ Gesproken is met Dirk de Bie (directeur MKB-Amsterdam) en met Guido Frankfurter (bestuurslid MKB-Amsterdam).

Tot dusverre heeft spitsmijden nog niet bij het MKB in Amsterdam op de agenda gestaan. Dat wil niet zeggen dat er geen winst te behalen is bij een aanpak voor spitsmijden. Bij de juiste groep kan dit wel degelijk aanslaan, omdat files en drukte zorgen voor veel tijdverlies en stress. Bereikbaarheid is voor het MKB een zeer relevant algemeen thema, tegelijkertijd is de gezondheid en het welbevinden van het personeel een zeer belangrijk thema voor elk van de ondernemers.

Een belangrijke kanttekening is dat een groot deel van het MKB in Amsterdam bestaat uit (kleinschalige) detailhandel. Voor de groep werknemers geldt dat (1) deze al voor het overgrote deel met het openbaar vervoer en de fiets reizen, vooral binnen de ring en (2) dat flexibel werken en tijdstipverschuiving voor winkelpersoneel, gegeven de openingstijden, niet haalbaar is. Dit laat onverlet dat er nog steeds een grote groep MKB-werknemers is die mogelijk wel flexibel kunnen werken en kunnen schuiven met arbeidstijden. De omvang van de potentiële groep is onbekend, en de bereidheid tot gedragsverandering is ook onbekend, vooral omdat er nog geen verkenning is gedaan. De inschatting van MKB-Amsterdam is dat er kansen liggen bij bedrijven met kantoorgerelateerde werkzaamheden.

Aanpak en argumentatie MKB

Net als bij grotere bedrijven, ligt de te gebruiken argumentatie voor spitsmijden niet zozeer bij thema's als doorstroming en bereikbaarheid, maar veel eerder bij gezondheid en geluk. Maatregelen die ervoor zorgen dat werknemers minder stress ervaren en die gezondheidswinst opleveren, zijn welkom bij de ondernemers. Het argument van bereikbaarheid is niet per definitie onbelangrijk, maar appelleert eerder aan het algemeen belang, en maatregelen van een individuele ondernemer leveren aan bereikbaarheid niet direct voordelen op. De gezonde fietsende werknemer, en verminderde stress voor een werknemer met flexibele arbeidstijden, leveren wel directe winst op.

Benadering van het MKB werkt anders dan van de grote bedrijven. Het aantal bedrijven is in de eerste plaats te groot en te divers. Een arbeidsintensieve aanpak als bij de grote werkgevers is ook voor de MKB-bedrijven niet aantrekkelijk, zij ontberen vaak aparte functionarissen om tijd te steken in specifieke maatregelen. Voorlopig is het aan te bevelen om het netwerk van de koepelorganisatie MKB-Amsterdam te gebruiken als platform, om het thema te introduceren, best practices te laten zien en die als voorbeeld voor anderen te dienen. MKB-Amsterdam heeft zo'n 350 leden, waaronder ook winkeliersorganisaties en ondernemersverenigingen. Hierdoor is het bereik groot.

MKB-Amsterdam organiseert 6-8 keer per jaar met een partner een laagdrempelige bijeenkomst rond een bepaald thema, zoals bereikbaarheid of een juridisch onderwerp. Hier komen 50-60 personen op af. Het thema krijgt dan ook aandacht via andere communicatiekanalen, zoals een nieuwsbrief, de website en via lokale media. De gemeente is zeer welkom om spitsmijden als thema op de agenda te zetten.

Conclusie ten aanzien van werknemers MKB

De omvang van het relevante MKB (niet zijnde detailhandel) is grofweg enkele tienduizenden personen. Wanneer er daarvan niet meer dan 10% gedragsverandering laat zien, is het potentieel nog steeds enkele duizenden groot. Er is nog weinig ervaring met maatregelen in het MKB, dus het is vooralsnog moeilijk om een effect in te schatten.

4.4 Overwegingen tijdelijke beloning en fietsstimulering

Zoals de evaluatiestudie van MuConsult aantoont, zijn beloningsacties zeer succesvol bij werkzaamheden, om tijdelijke spitsmijdingen te realiseren. Het succes van fietsbeloningsacties in de rest van Nederland is nog niet eenduidig, maar wanneer succesvol, laten deze maatregelen wel een duurzaam effect zien.

Het is voor Amsterdam te overwegen om beloningsacties in te zetten bij werkzaamheden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan grootschalige renovaties zoals de Piet Heintunnel. Op langere termijn kan dit structureel bij werkzaamheden worden opgenomen.

Fietsstimulering gedijt goed in steden waar veel woon-werkverkeer per auto plaatsvindt. In Amsterdam geldt dat veel minder dan bijvoorbeeld in Zwolle, Hilversum of Maastricht; er wordt al heel veel gefietst voor het woon-werkverkeer, het is twijfelachtig of er nog meer potentie is. Bovendien is het twijfelachtig of een nog verdere groei van het fietsgebruik wenselijk is; het fietsnetwerk wordt immers ook als overbelast ervaren. Amsterdam lijkt daarmee niet de ideale voedingsbodem voor het type fietsstimuleringsmaatregelen zoals dat in andere Nederlandse steden nu wordt uitgevoerd.

4.5 Overwegingen andere maatregelen

Spitsmijden valt in de categorie maatregelen Beter Benutten, niet alleen omdat spitsmijden als maatregel veelvuldig is toegepast in de programma's Beter Benutten en Beter Benutten Vervolg, maar vooral ook omdat spitsmijden een relatief zachte maatregel is die met positief stimulerende ingrepen effect heeft. Als zodanig zijn alle maatregelen uit het programma Beter Benutten *honing*-maatregelen, die contrasteren met *azijn*-maatregelen. Azijn-maatregelen zijn harde ingrepen die als negatief worden ervaren. Verboden, beperkingen en (monetaire) heffingen gelden als azijn-maatregelen.

Werkelijk effectief beleid is doorgaans een combinatie van honing en azijn. Succesvolle voorbeelden daarvan in Beter Benutten zijn te vinden in de werkgeversaanpak, daar waar medewerkers een streng beperkend parkeerbeleid opgelegd krijgen. Merk op dat hier niet de overheid de azijn-maatregel treft, maar juist de werkgever.

Het azijn-instrumentarium is voor de gemeente beperkt. De voorbeelden in Londen en Stockholm laten duidelijk zien dat rekeningrijden een groot en blijvend effect kan hebben (10% reductie van verkeer). In Nederland is rekeningrijden op dit moment politiek weinig kansrijk. Volgens het nieuwe regeerakkoord is er ruimte voor pilots. De gemeente zou wel kunnen overwegen om een soortgelijk effect te verkrijgen via een forse verhoging van de parkeertarieven voor stadsbezoekers. Feitelijk zal dit ook de toegang tot de stad duurder maken en eenzelfde soort selectiviteit hebben als de congestion charge. Een soortgelijk economisch effect zal optreden: het noodzakelijke verkeer zal de hogere tarieven betalen en het minder noodzakelijke verkeer zal een andere modaliteit of een ander tijdstip kiezen of wegblijven uit de stad. De maatregel heeft geen effect op autoverkeer dat op eigen terrein parkeert. Uiteindelijk is een dergelijke maatregel een politieke keuze voor een potentieel groot effect met waarschijnlijk grote maatschappelijke weerstand.

5

Aanbevelingen

5.1 Continuering van bestaande maatregelen

De huidige maatregelen die leiden tot spitsmijdingen verdienen continuering. Vooral de werkgeversaankpak in het programma Breikers, en daarnaast de gebiedsgerichte projecten aan de rand van de stad, zijn succesvol en effectief in het verminderen van de verkeersvraag. Het nationale programma Beter Benutten Vervolg zorgde voor 50% van de financiering van deze projecten, maar eindigt op 31 december 2017. De kans bestaat dat de werkgeversaankpak wordt vervolgd in 2018. De gemeente kan hierbij een rol spelen.

5.2 Nieuwe maatregelen

Nieuwe maatregelen zijn besproken in dit rapport. Onderstaande tabel zet de mogelijke maatregelen in een aanbevolen volgorde. De maatregelen met het grootste potentiële effect zijn het moeilijkst te realiseren. Evenwel zijn er twee kansrijke maatregelen die een minder sterk effect zullen hebben, en waarvan het effect langzaam gerealiseerd zal worden, maar die wel realiseerbaar zijn.

mogelijke maatregel	doelgroep voor maatregel	potentieel	
		effect	kansrijk?
flexibel werken	MKB	+	+
flexibel werken	grote werkgevers binnenring	+ / 0	+
tijdstipverschuiving studenten	UvA, HvA, VU	++	0
hoge parkeertarieven	alle bezoekers van de stad	+ / 0	0
rekeningrijden	alle bezoekers van de stad	++	-
beloning bij werkzaamheden	weggebruikers algemeen	+	+
fietsstimulering met beloning	werknemers, anderen	-	-

Flexibel werken in het MKB verdient de hoogste prioriteit als maatregel, vooral omdat deze kwantitatief een groot potentieel effect kan hebben. Flexibel werken bij de grote werkgevers (onderwijsinstellingen en gemeente) is ook kansrijk, maar met een kleiner potentieel effect. Het invoeren van flexibel werken is vooral een zaak van lange adem, omdat het vraagt om onder meer een cultuurverandering bij mensen en organisaties. De kosten van invoering zijn evenwel voor de overheid niet noodzakelijkerwijs hoog, en er is niet noodzakelijkerwijs sprake van grote maatschappelijke weerstand.

Inzetten op verschuiving van de lestijden, waardoor studenten de spits gaan mijden, heeft een groot potentieel effect, maar is moeilijk in te voeren vanwege hoge kosten voor de instellingen. Invoeren van substantieel hogere parkeertarieven in de spitsperiode kan een redelijk groot effect hebben, maar zal moeilijk in te voeren zijn, gegeven de verwachte maatschappelijke weerstand en mogelijk ongewenste neveneffecten (teruglopend winkelbezoek bijvoorbeeld). Invoeren van rekeningrijden is niet mogelijk in de huidige regelgeving. Beloning bij werkzaamheden is juridisch zeker mogelijk, en heeft een aantoonbaar goed effect. Dat zou bijvoorbeeld bij de renovatie van de Piet Heintunnel gedaan kunnen worden. Fietsstimulering is voor Amsterdam geen haalbare optie, gezien het geringe verwachte en weinig gewenste effect.

Toekomstige ontwikkelingen

Dit rapport richt zich op concrete maatregelen op relatief korte termijn. Het is echter van belang om te vermelden dat er vier trends zijn op het gebied van mobiliteit met sterke verwachte effecten.

1. Zelfrijdende auto

Naar verwachting zorgt dit voor toenemend autogebruik. De stress van congestie vermindert immers: de chauffeur hoeft zich niet met de rijtaak bezig te houden maar kan andere dingen doen. Ook het parkeren hoeft de chauffeur zelf niet meer te doen. De gemeente heeft weinig invloed op de ontwikkeling. De verwachting is wel dat een volledige autonome auto in het gemengde verkeer in de stad voorlopig nog niet zal rondrijden.

2. Connectiviteit van voertuigen

C-ITS – communicatie tussen voertuigen onderling en tussen voertuigen en een verkeersmanagementcentrale – kan zorgen voor vermindering van de congestie. De connectiviteit kan bijvoorbeeld voertuigen in pelotons laten rijden, of een systeem van toewijzen van slots voor toegang van de stad mogelijk maken (zoals bij luchtverkeersleiding). Hierdoor neemt de capaciteit van het verkeersnetwerk toe, maar ook de aantrekkelijkheid van de auto.

Decentrale overheden in Nederland zijn hier volop mee bezig. De gemeente Amsterdam heeft voor wat deze trend betreft veel sturingsmogelijkheden.

3. De ultrasnelle fiets

Zorgt voor afnemend autogebruik. De speed pedelec, de elektrische fiets met een maximale snelheid van 45 km/h, kan ervoor zorgen dat een veel grotere woon-werkafstand dan nu normaal wordt om per fiets af te leggen. Purmerend, Haarlem, Almere en Hilversum komen binnen fietsbereik van Amsterdam. Dit zorgt voor een verschuiving van openbaar vervoer en auto naar fiets. De gemeente Amsterdam heeft in theorie aanzienlijke sturingsmogelijkheden, door bijvoorbeeld specifieke infrastructuur en stallingsmogelijkheden beschikbaar te stellen. Punt van aandacht is de menging met het overige fietsverkeer.

4. Mobility as a Service (MaaS)

Zorgt voor afnemend autogebruik. MaaS is nu in ontwikkeling op de Zuidas en in de Sluisbuurt op Zeeburgereiland. Door het aanbieden van hoogwaardige mobiliteitsdiensten die wel de lusten van de auto bieden, maar niet de lasten (parkeren, hoge kosten) is het bezitten van een auto minder nodig voor een comfortabel en mobiel leven. MaaS-gebruikers zullen hun keuzes rationeler maken en daardoor het autogebruik in de stad verminderen.

De gemeente heeft aanzienlijke invloed op de ontwikkeling van MaaS, bijvoorbeeld met het hanteren van lage parkeernormen bij nieuwbouw, door het investeren in mobiliteitshubs (overstappunten fiets – openbaar vervoer – deelauto, et cetera) en door ruimte te geven aan experimenten van MaaS-aanbieders.

Vestiging Amsterdam
De Ruyterkade 143
1011 AC Amsterdam
T (020) 420 92 17
F (020) 420 63 47

www.goudappel.nl
goudappel@goudappel.nl

adviseurs
mobiliteit
**Goudappel
Coffeng**