

ETHISCHE ANALYSE DEELVERVOER

3 oktober 2024

Casus behandeld in de Ethische Commissie Enschede

Bestaande uit:

Ciano Aydin (voorzitter)

Sophie Kuijt

Ellis van Dooren-Wisseborn

Michael Nagenborg

Merel Noorman

www.enschede.nl/ethischecommissie

Inhoud

Introductie in de casus deelvervoer

Vragen aan de Ethische Commissie

Ethische analyse

Concluderend

Relevante literatuur

Bijlage 1: CODIO

Bijlage 2: Ambtelijke ethische check

Introductie in de casus deelvervoer

Tijdens de vergadering van 3 oktober 2024 heeft de Ethische Commissie gesproken over deelmobiliteit in Enschede. Voorafgaand aan de analyse volgt eerst een introductie in de casus.

Mobiliteitsbeleid gemeente Enschede

Mobiliteit is jarenlang een taak van de overheid geweest, maar afgelopen decennia is de overheid steeds meer over gaan laten aan de markt. In het kader van vervoersarmoede woedt de discussie opnieuw over de vraag of mobiliteit in Nederland inderdaad (deels) aan de markt kan worden overgelaten.

Het mobiliteitsbeleid van de gemeente Enschede is onder meer vastgelegd in de [Mobiliteitsvisie](#) en in de [uitvoeringsagenda deelmobiliteit](#). De mobiliteitsvisie maakt duidelijk dat de auto binnen Enschede minder prioriteit krijgt en dat de gemeente in zet op het gebruik van de fiets om Enschede duurzaam bereikbaar en aantrekkelijk te houden. Via mobiliteitshubs maakt de gemeente overstappunten waar openbaar vervoer wordt gekoppeld aan innovatieve deelsystemen. In de uitvoeringsagenda deelmobiliteit is te lezen dat de gemeente deelvoertuigen ziet als aanvulling op het mobiliteitsaanbod. Deelvoertuigen die je tegenkomt in Enschede zijn deelscooters, deelfietsen en deelauto's. In deze casus staan deelfietsen en deelscooters centraal.

Deelmobiliteit in Enschede

Nadat er vragen waren van aanbieders van deelmobiliteit, heeft de gemeente ervoor gekozen om deelmobiliteit te faciliteren. Het uitgangspunt was: We maken het mogelijk maar reguleren het niet'' Enerzijds om wildgroei en overlast te voorkomen, anderzijds werd (en wordt) er verwacht dat deelmobiliteit een positieve bijdrage levert aan het terugdringen van autoritten korter dan 15 km. Het terugdringen van deze auto ritten is een van de doelstellingen zoals verwoord in de mobiliteitsvisie. Ook wordt er een positief effect verwacht op het terugdringen van de CO2 uitstoot. Landelijk zijn daar rekenregels voor bedacht. Als het aanbod deelvoertuigen groeit, dan worden meer potentiële reizigers bereikt. Deelvervoer wordt aantrekkelijker als er veel duurzame voertuigen beschikbaar zijn en als het systeem ook als betrouwbaar ervaren wordt. Als gebruikers de deelscooter of deelfiets gebruiken voor de korte ritjes binnen de stad neemt de autoafhankelijkheid en autobezit af. De verkeerdrukke neemt af en de stad blijft bereikbaar. En het draagt bij aan de leefbaarheid in de stad en biedt meer ruimte voor leefbaarheidsmaatregelen, voor klimaatadaptatie en vergroening.

Afhankelijk van het succes van de invoering bestaat de mogelijkheid dat deelvervoer een onderdeel gaat worden van het OV systeem. De gemeente heeft in haar [OV visie Van Openbaar vervoer naar Publieke](#)

[mobiliteit](#) vastgelegd dat zij dat we ernaar streeft om alle vormen van publieke mobiliteit (Openbaar vervoer en deelmobiliteit) door één partij te laten aanbieden. Dit is echter een provinciale taak. Op dit moment is daar, zeker gezien de huidige omvang van het deelvervoer geen sprake van. Wel wordt de ontwikkeling van deelvervoer nauwlettend gemonitord. In landelijke netwerken wisselt de gemeente Enschede ook kennis uit. Mocht deelvervoer zich ontwikkelen tot belangrijk item in het mobiliteitssysteem dan zal de gemeente aanvullend beleid maken. De gemeente geeft kort uitleg over haar deelmobiliteitsbeleid op [Enschede.nl](#) en verwijst inwoners naar de aanbieders als zij vragen hebben of overlast ervaren.

De huidige praktijk van deelscooters en deelfietsen in Enschede

Enschede kent op dit moment twee aanbieders van deelfietsen en deelscooters (Bolt en Felyx). Om deelscooters en deelfietsen aan te kunnen bieden moet de leverancier een vergunning aanvragen in Enschede bij de gemeente. Deze vergunningplicht is er gekomen om samen met leveranciers afspraken te maken over met name gebruik van mobiliteit hubs om de openbare ruimte netjes en veilig te houden. Enschede werkt daarbij samen met de gemeente Hengelo en hoopt dat de vergunning uiteindelijk helpt om te komen tot gemeentegrensoverschrijdend deelvervoer ¹. Via [CROW dashboard](#) is te zien welke fiets en welke scooter waar staat.

De gemeente onderhoudt goede contacten met de aanbieders en legt afspraken vast in de vergunningen die zij verleent. De gemeente Enschede heeft in 2023 '[nadere regels deelfoertuigen](#)' vastgesteld. Artikel 8 omschrijft een aantal voorschriften en beperkingen met betrekking tot de vergunning. Deze gaan over 'aanbod en gebruik', 'voorkomen overlast', 'servicegebied' en 'deelmobiliteitshubs' en 'data en MaaS'.

In de openbare ruimte zijn mobiliteitshubs geplaatst waarin de deelscooters en deelfietsen moeten worden geplaatst. Enschede loopt daarmee landelijk voorop. Gebruikers moeten bij zo'n hub een rit starten en eindigen. Je kan wel bij A beginnen en dan eindigen bij punt D en daar je rit afsluiten. De instructie staat bij de mobiliteitshubs op het verkeersbord vermeld.

Belangrijkste stakeholders met betrekking tot deelfietsen en deelscooters in Enschede:

1. Gemeente Enschede als verantwoordelijke voor veiligheid in de openbare ruimte en mobiliteit in de stad, als verlener van vergunningen aan aanbieders van deelvervoer.
2. Bezoekers en inwoners aan/van de stad die zich willen verplaatsen en potentieel gebruiker zijn van deelvervoer.
3. Handhavers openbare ruimte die de scooters en fietsen in de openbare ruimte tegen komen en overlast proberen te voorkomen
4. Aanbieders/Leveranciers van deelfietsen en deelscooters: Felyx en Bolt
5. Rijksoverheid die erop stuurt dat meer mobiliteitsdiensten op/door de markt worden aangeboden.

¹ [Twents netwerk van deelscooters? Verplichte vergunning in Enschede en Hengelo is de eerste stap - 1Twente](#)

Vragen aan de Ethische Commissie

De gemeente Enschede heeft de Ethische Commissie gevraagd te reflecteren op de casus deelmobiliteit aan de hand van de volgende vragen:

- a. Welke ethische verantwoordelijkheid heeft de gemeente met betrekking tot de deelscooters en deelfietsen die marktpartijen aanbieden in de openbare ruimte?
- b. Zijn er aanvullende condities die gelden voor marktpartijen van deelscooters en deelfietsen op het gebied van data en technologie die de gemeente Enschede moet eisen om publieke waarden te borgen?

Ethische analyse

De gemeente Enschede heeft, na het eerste contact met de secretarissen van de Ethische Commissie, met hun hulp een lichte ethische check gedaan aan de hand van de waarden genoemd in de CODIO (zie bijlage 1 en 2). De Ethische Commissie neemt deze check mee bij haar beantwoording van de vragen.

Beantwoording vraag a. welke ethische verantwoordelijkheid heeft de gemeente met betrekking tot de deelscooters en deelfietsen die marktpartijen aanbieden in de openbare ruimte?

Deze casus gaat over de ethische verantwoordelijkheid van de gemeente voor (openbaar) vervoer in Enschede. Het (openbaar) vervoer is een markt waar de verantwoordelijkheid tussen gemeente en private partijen aan het veranderen is, net als bij de eerder besproken casus over de energiemarkt. De gemeente laat steeds meer van haar publieke vervoerstaken over aan commerciële partijen. In deze casus gaat het over bedrijven die het deelvervoer als nieuwe dienst zijn gaan aanbieden. De gemeente heeft daar zelf niet om gevraagd, maar zij ziet wel de vele voordelen ervan. Het zorgt bijvoorbeeld dat inwoners met een deelscooter dichterbij hun huis kunnen komen dan voorheen het geval was met de bus.

De gemeente faciliteert de aanbieders van deelvervoer, maar is niet verantwoordelijk voor het aanbod (zoals het busvervoer). Wel blijkt zij gaandeweg verantwoordelijk te zijn voor de impact die het deelvervoer heeft op bijvoorbeeld de veiligheid in de stad en de leefbaarheid van de openbare ruimte. Dat zij die verantwoordelijkheid ook voelt blijkt bijvoorbeeld uit de mobiliteitshubs die zij heeft gerealiseerd.

De Ethische Commissie raadt de gemeente Enschede aan om na te denken en zich helder uit te spreken over haar positie en rol ten aanzien van deelvervoer op de langere termijn. Dat is extra belangrijk als het gebruik van deelvervoer sterk groeit en daarmee de afhankelijkheid van de aanbieders. Moreel gezien wordt het dan belangrijker dat de gemeente een rol inneemt om de inclusiviteit van het deelvervoer en de aansluiting op andere vervoersvormen te borgen. En dat zij bepaalt wat zij gaat doen als aanbieders zich terug trekken.

Beantwoording vraag b. Zijn er aanvullende condities die gelden voor marktpartijen van deelscooters en deelfietsen op het gebied van data en technologie die de gemeente Enschede moet eisen om publieke waarden te borgen?

De gemeente is nu niet verantwoordelijk voor het deelvervoer, maar ethisch gezien wel verantwoordelijk voor het beperken van negatieve impact van deelvervoer op publieke waarden in de stad, aldus de Ethische Commissie. Dat geldt voor alles wat te maken heeft met het aanbod van deelvervoer zoals de hubs en de dataverzameling. De ethische check aan de hand van de CODIO (bijlage 2) brengt in beeld waar impact op publieke waarden te verwachten is. Daarover kan de gemeente dus extra voorwaarden opnemen bij de vergunningen die zij verleent aan aanbieders. De gemeente stelt nu bijvoorbeeld voorwaarden aan de duurzaamheid van de scooters en fietsen.

De gemeente zou in ieder geval extra aandacht moeten schenken aan de data die verzameld wordt en wie daar gebruik van mag maken nu en in de toekomst. Aanbieders moeten zich houden aan de AVG en de gemeente kan daarop toezien door een DPIA's verplicht te stellen als er sprake is van verzameling van persoonsgegevens. Aanbieders van deelvervoer moeten heel transparant communiceren over hun datagebruik richting de gebruikers. Als de gemeente op termijn ook gebruik wil maken van de data die aanbieders verzamelen, dan vraagt dit om aanvullende afspraken tussen gemeente en aanbieders van deelvervoer. Tot slot zou de gemeente kunnen overwegen om een BIBOB toets te initiëren en te onderzoeken of er (vanuit ethisch perspectief) misbruik van de vergunningen wordt gemaakt.

Concluderend

De Ethische Commissie concludeert dat de gemeente Enschede ethisch gezien al enige verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van het deelvervoer, namelijk voor het beperken van de negatieve impact ervan. Naarmate het (gebruik van het) deelvervoer toe neemt en daarmee de impact op de stad en inwoners, groeit ook de morele verantwoordelijkheid van de gemeente voor het deelvervoer als onderdeel van het vervoersaanbod en voor beperken van de negatieve impact op de publieke waarden. Zij doet er goed aan om haar positie bepalen voor de lange termijn met oog voor de mogelijke ontwikkelingen zoals groei van het deelvervoer.

Relevante literatuur

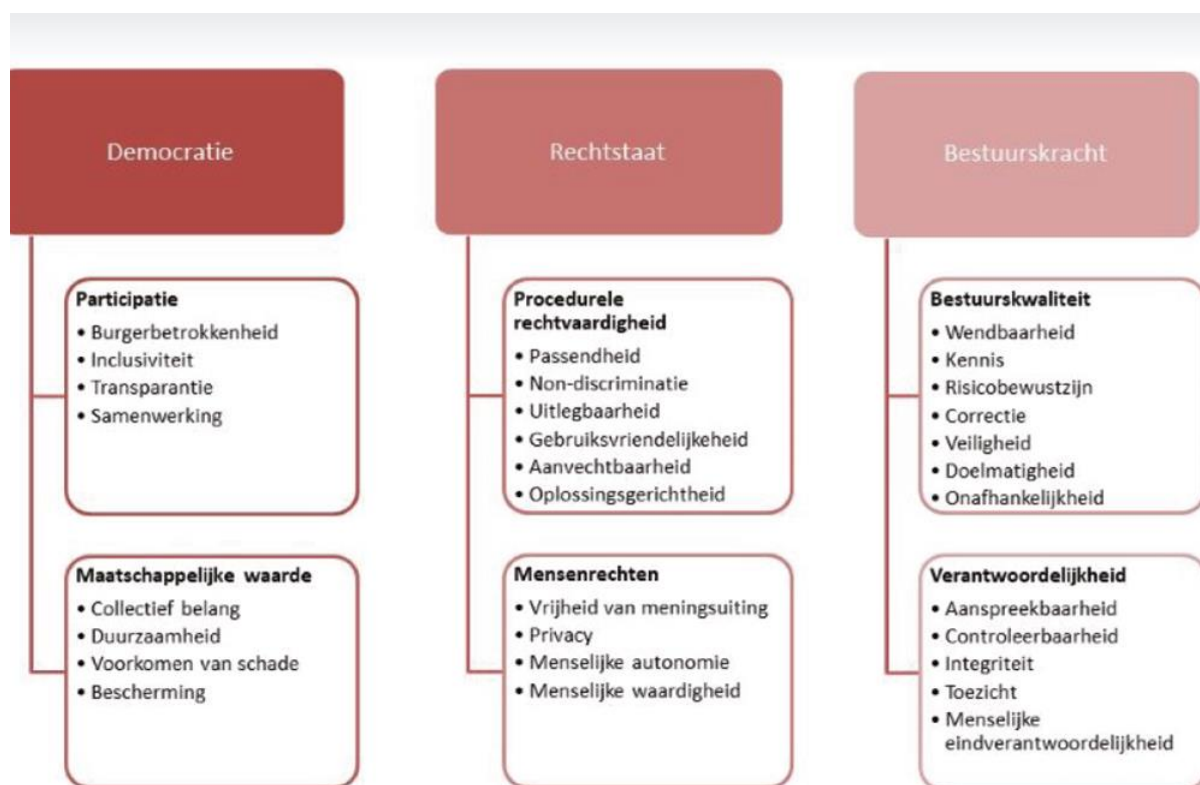
<https://www.verkeerskunde.nl/artikel/ethische-discussie-over-mobiliteit>

<https://rwsduurzamemobiliteit.nl/slag/toolbox-slimme-mobiliteit/factsheet-deelfietssystemen/>

[CODIO Code goed digitaal openbaar bestuur](#)

[cds-m-nl \(Handleiding veilige data-uitwisseling deelmobiliteit\)](#)

Bijlage 1: CODIO



Bijlage 2: Ambtelijke ethische check

In onderstaande tabel beschrijft de gemeente Enschede wat de impact is van de casus op de afzonderlijke waarden uit de CODIO en mogelijke maatregelen. We geven eerst een korte samenvatting daarvan:

1. Wat is je verantwoordelijkheid als facilitator van deelmobiliteit in de stad? AP is verantwoordelijk voor toepassing AVG bij deelvervoeraanbieders. Als gemeente zou je mogelijk om dataplannen van deelmobiliteitanbieders kunnen vragen in vergunningsvoorwaarden als je hier meer zicht in wil. (verantwoordelijkheid)
2. Burgerbetrokkenheid is nu vooral ingericht op plaatsing van mobiliteitshubs in de wijken. Daarnaast interessant om doel (autogebruik verminderen) te bespreken en daar burgerbetrokkenheid op te creëren. (burgerbetrokkenheid)
3. Zicht op hoe vaak problemen door inwoners worden gemeld en waarover? Eigen meldpunt of servicedesk inrichten om vragen van inwoners op te lossen of door te geleiden naar de aanbieders. Of oplossing in de samenwerking zoeken door jaarlijkse rapportages. (oplossingsgericht)
4. We zijn niet direct afhankelijk als gemeente van de deelmobiliteitanbieders, maar je zet het nu wel in voor een bepaald doel. Mochten de aanbieders vertrekken hebben we dan scenario's klaar liggen die helpen het doel te bereiken? En hebben we ook metingen die bewijzen of de inzet van

deelfiets en -scooters bijdraagt aan het doel of dat we toch (ook) andere oplossingen in moeten zetten?

5. Handhaving en toezicht op aanbieders nu niet concreet vormgegeven. Lijkt nog wel interessant om ook aanbieders te checken op hoe zij diensten aan bieden en klachten/vragen die zij binnen krijgen van onze inwoners.

Tabel: CODIO waardenkader toepast op casus deelmobiliteit

Categorie	Waarde	Toelichting in casus	Mogelijke aanvullende handeling
Participatie	Burgerbetrokkenheid	Meebeslissen van inwoners in een wijk bij exacte locatie mobiliteitshub (o.b.v. voorstel vanuit gemeente)	- In gesprek met inwoners in een wijk hoe autobezit te verminderen
	Inclusiviteit	Je kan gebruik maken van de deelfiets en deelscooters als je de apps hiervoor download op je smartphone en je registreert in de app (hiervoor moet je gegevens vrijgeven en app toegang geven tot je locatiegegevens). De dienst kost geld om gebruik van te maken. Niet iedereen heeft budget om hier gebruik van te maken. Ook niet iedereen is even datavaardig.	- Financiële bijdrage vanuit gemeente voor gebruik van deelfiets en -scooter maakt het betaalbaarder - Digitale vaardigheden onder inwoners vergroten (cursussen, tips, coaches) - Eigen fietsen en scooters aanschaffen en deze beheren en ter beschikking stellen
	Transparantie	Aanbieders van deelfietsen en scooters hebben eigen privacyverklaring in de apps staan. Bij sommige staat dat gegevens worden gedeeld met derden bij noodzaak, maar verder niet geëxpliciteerd wanneer er sprake is van een noodzaak.	- AP vragen onderzoek te doen naar deelmobiliteit-aanbieders. - Zelf via vergunning-voorwaarden eisen van aanbieders een schriftelijk dataplan op te stellen waarin ze uitleggen hoe ze verantwoord met de data van gebruikers omgaan.
	Samenwerking	Wij verlenen vergunning voor marktpartijen om hun deelvervoeroplossingen aan te bieden. Crow dashboard wordt gevuld en gebruikt waarin te zien waar welk vervoersmiddel staat, hoeveel gebruik, waar, etc. gemeente heeft een specifieke inlog om iets meer gegevens te zien.	

		We hebben een goed relatie weten op te bouwen met de marktpartijen die actief zijn in onze stad.	
Maatschappelijke waarde	Collectief belang	Als gebruikers de deelscooter of deelfiets gebruiken voor de korte ritjes binnen de stad neemt de autoafhankelijkheid en autobezit af. Hierdoor ontstaat er meer ruimte voor leefbaarheid, zoals klimaatadaptatie en vergroening, en blijft de stad bereikbaar. We kunnen vervoersbewegingen zien in de data in CROW dashboard, niet tot op persoonsniveau te herleiden. Maar omdat inclusiviteit van dienst nog te wensen overlaat geeft de data wel een beeld van gebruik van deelmobiliteit en duur van ritten, maar wel twijfel of dat door te trekken is naar bredere interpretatie.	- Meten of autobezit ook daadwerkelijk afneemt met deze maatregel
	Duurzaamheid	Hopelijk ontstaat er dus meer ruimte voor leefbaarheid, zoals klimaatadaptatie en vergroening, en blijft de stad bereikbaar. De fietsen en scooters die worden aangeboden zijn elektrisch. Bolt: - Net-zero carbon emissions by 2040. - 100% renewable electricity in Bolt-controlled offices, warehouses, charging docks and Bolt Market premises by 2025. - 90% of our waste finds a new use through circular economy solutions by 2030.	
	Voorkomen van schade	Technologie wordt niet ingezet door de overheid, maar door de markt. Gemeente heeft op dit moment de rol van facilitator. Om de openbare ruimte veilig te houden en opgeruimd zijn de mobiliteitspunten opgezet waar de deelvervoermiddelen in moeten geparkeerd na gebruik.	Wat is je verantwoordelijkheid als facilitator? AP is verantwoordelijk voor toepassing AVG bij deelvervoeraanbieders.

	Bescherming	Als gemeente faciliteren wij dat de twee aanbieders van deelfietsen en -scooters hun diensten als marktpartijen mogelijk aan bieden in onze openbare ruimte. Wij hebben de plicht onze burgers en bedrijven te beschermen tegen oneerlijke en ongewenste parktijken van (markt)partijen	Wat is je verantwoordelijkheid als facilitator? AP is verantwoordelijk voor toepassing AVG bij deelvervoeraanbieders.
Procedurele rechtvaardigheid	Passendheid	Gezien het doel van de inzet van deelmobiliteit wordt ook wel gesproken over andere oplossingen om dit doel te bereiken.	
	Non-discriminatie	Gelijke kansen en gelijke behandeling. Kan elke inwoner gebruik maken van de deelfietsen en – scooters of worden er ook mensen die gebruik willen maken uitgesloten op basis van geautomatiseerde checks?	
	Uitlegbaarheid	Gebruik van apps redelijke intuïtief. Borden bij mobiliteitshubs geven in overzichtelijke stappen aan hoe je gebruik kunt maken van de deelfietsen en -scooters.	
	Gebruiks-vriendelijkheid	Verantwoordelijkheid van de deelmobiliteitaanbieder	
	Aanvechtbaarheid	Verantwoordelijkheid van de deelmobiliteitaanbieder	
	Oplossings-gerichtheid	Inwoners die problemen ervaren met deelvervoermiddel kunnen contact opnemen met de aanbieder van het desbetreffende vervoermiddel	Zicht op hoe vaak problemen worden gemeld en waarover? Eigen meldpunt of servicedesk inrichten om vragen van inwoners op te lossen of door te geleiden naar de aanbieders.
Mensen-rechten	Vrijheid van meningsuiting		
	Privacy	De mobiliteitsaanbieders hebben hun eigen privacyreglement in de apps staan en daar moeten inwoners mee instemmen voor gebruik van de app. Verschillende gemeenten hebben samenwerking aan totstandkoming van ‘handleiding	

		veilige data-uitwisseling deelmobiliteit'(CDS-M) Op advies van de commissie persoonsgegevens Amsterdam en de Autoriteit Persoonsgegevens moeten alle deelmobiliteitsdata beschouwd worden als persoonsgegevens. Dit betekent dat er voor iedere data-uitwisseling een Data Protection Impact Assessment (DPIA) moet worden uitgevoerd. Voor alle usecases in de store is een ingevuld voorbeeld DPIA-template beschikbaar.	
	Menselijke autonomie	Zelfbeschikking van inwoners om wel of geen gebruik te maken van deelmobiliteit en ook over het datagebruik dat daarbij hoort	
	Menselijke waardigheid		
Bestuurs-kwaliteit	Wendbaarheid	Wat als aanbieders van deelscooters en -fiets zich terugtrekken. (Hoe) vangen we die dienst dan op?	Scenario uitwerken voor geval aanbieders van deelscooters en – fietsen hun diensten niet meer willen aanbieden in Enschede.
	Kennis	Borging van kennis zit bij beleidsadviseur en opdrachtgever mobiliteit in de organisatie	
	Risico-bewustzijn	Beleidsadviseur en opdrachtgever mobiliteit zijn zich bewust van mogelijke impact van bepaalde zaken. Bij verleningen vergunning is bewust besloten om aanbieders van deelmobiliteit niet te toetsen in kader van Wet Bibob.	
	Correctie	Ervaringen worden opgevraagd via enquête bij inwoners. Geen andere reviews, assessments rondom werking technologie bekend. We hebben beperkte sturingsmogelijkheden. We hebben bijvoorbeeld geen invloed op de prijsstrategie van de aanbieder en de klantenverwerving door de aanbieder.	

	Veiligheid	Zelf niet verantwoordelijk voor de technologie	
	Doelmatigheid	Inzet op deelscooters en -fietsen om autobezit en -gebruik te verminderen.	Scenario's uitwerken hoe je dat op nog meer manieren zou kunnen realiseren? Meten van daadwerkelijk aantal auto's en gebruik daarvan in de stad.
	Onafhankelijkheid	Nu een marktpartij voor deelscooters en een marktpartij voor deelfietsen. Deze partijen bieden nu vervoersoplossingen, als ze ervoor kiezen te vertrekken hebben we niks en moeten we kijken wat dan te doen. We zijn dus niet afhankelijk, maar moeten wel eigen scenario's hebben wat dan.	Scenario's uitwerken hoe je dat op nog meer manieren zou kunnen realiseren?
Verantwoordelijkheid	Aanspreekbaarheid	Marktpartijen zijn aanspreekbaar op ontwerp en onderhoud van de technologie	
	Controleerbaarheid	Marktpartijen zijn aanspreekbaar op de dienst die zij leveren in combinatie met de vergunningvereisten die zijn gesteld door de gemeente	In jaarlijkse rapportages die worden opgeleverd door de aanbieders (hoog over op aantallen) met detail vragen te verantwoording.
	Integriteit	Door middel van vergunningplicht voor aanbieder proberen we een gelijk speelveld voor mobiliteitsaanbieders te creëren in onze stad die voldoen aan vereisten die wij stellen in vergunning.	
	Toezicht		
	Menselijke eindverantwoordelijkheid	Deelmobiliteit aanbieders (bijv. Bolt) maken gebruik van 'automated decisionmaking' voor bepaalde processen en services. In de privacyvoorwaarde wordt hier melding van gemaakt.	In DPIA aandacht aanbesteden welke besluiten dat zijn.