

# abcdefgh

Aan  
de voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon

Doorkiesnummer

Datum

18 december 2001

Bijlage(n)

4 (2 niet elektronisch)

Ons kenmerk

DGP/M/MV/U.01.01081

Uw kenmerk

Onderwerp

De positie van de reiziger in het openbaar vervoer.

Geachte voorzitter,

## 1. Inleiding

De afgelopen jaren zijn er in het openbaar vervoer veel veranderingen ingezet: decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, invoering van een concessiesystematiek met veelal bijbehorende aanbestedingen, verzelfstandiging van vervoerbedrijven. Deze ontwikkelingen hebben ingrijpende gevolgen voor alle partijen in het openbaar vervoer, ook voor de reizigers. In het verleden was de rijksoverheid direct aanspreekbaar als uitvoerder van het openbaar vervoer (via staatsbedrijven en gemeentelijke vervoersbedrijven), maar in de nieuwe situatie heeft de overheid een andere rol: enerzijds via wet- en regelgeving en nationale plannen als het NVVP en anderzijds via bepalingen in contracten en concessies stelt zij de kaders waarbinnen de reiziger over het algemeen te maken krijgt met een private vervoerder die tijdelijk (gedurende de looptijd van het contract of de concessie) een monopolie heeft. De overheid laat wat betreft uitvoering meer over aan de markt, maar wil er wel voor zorgen dat de reizigers op die markt een stevige positie hebben. De Kamer en de regering hebben enkele jaren geleden gezamenlijk geconcludeerd dat het, gelet op deze ontwikkelingen, noodzakelijk was de toenmalige positie van de reizigers en hun 'countervailing power' te versterken.

Op 31 mei 1999 heb ik u geschreven hoe ik mij voorstelde dat te doen<sup>1</sup>. Vanaf

1 januari 2001, toen de Wet personenvervoer 2000 van kracht werd, hebben we een nieuw wettelijk stelsel. Een deel daarvan geldt voor het gehele openbaar vervoer, een ander deel alleen voor het stads- en streekvervoer (bus, tram en metro). Zo geldt de concessiesystematiek nog niet voor de trein. Met het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein, worden de meeste bepalingen van toepassing op het gehele openbaar vervoer.

In het nieuwe wettelijke stelsel is de positie van de consument versterkt. Over 1 à 2 jaar, als de Wp2000 geëvalueerd wordt, zullen we onder andere bezien hoe de positie van de reiziger zich ontwikkeld en gevormd heeft.

Er was echter een aantal redenen om nu al te bezien of er verbeteringen nodig en mogelijk zijn in de wijze waarop de invloed van de reizigers op het openbaar vervoer is gewaarborgd. In de eerste plaats heeft de Kamer eind vorig jaar een motie aangenomen waarin de regering wordt gevraagd nog eens in te gaan op

---

<sup>1</sup> Zie mijn brief over consumentenbescherming in het openbaar vervoer, Kamerstuk 18986 nr. 46.

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag  
Bezoekadres Plesmanweg 1-6

Telefoon +31 70 3516171  
Telefax +31 70 3517895

een aantal aspecten van de consumentenbescherming<sup>2</sup>. In de tweede plaats hebben alle betrokken partijen in het voorjaar het Locov geëvalueerd. Het Locov (Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer) is in september 1998 opgericht en vormt op landelijk schaalniveau een belangrijk onderdeel van de nieuwe positie van de reizigers in het openbaar vervoer. En in de derde plaats heeft er in de zomermaanden een herbezinning op het gehele spoordossier plaatsgevonden.<sup>3</sup>

## 2. De ontwikkeling van de positie van de reiziger in de afgelopen jaren

De ontwikkeling van de positie van de consument in de samenleving is in algemene zin een verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken. Ik wil me niet op zijn terrein begeven. Wel kan ik hier, in reactie op punt 1 van de motie Van Gijzel en mede op basis van het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan, enkele noties naar voren brengen over de ontwikkeling van de positie van de consument in het openbaar vervoer. Er is in de samenleving een trend te constateren van toenemende individualisering en mobiliteit. Voor het openbaar vervoer betekent dit dat de reiziger mondiger wordt en individuele keuzes wil maken. Dat is een goede ontwikkeling. De keuze voor het openbaar vervoer zal in hoge mate gebaseerd worden op overwegingen van kwaliteit. Het product moet daar dus op gericht zijn. Op een 'gewone' markt kan de consument kiezen, waardoor producenten geprikkeld worden kwaliteit te bieden. De concessiesystematiek in het openbaar vervoer betekent dat de reiziger niet kan kiezen uit verschillende aanbieders. Daarom zijn er voorzieningen getroffen die waarborgen dat de reizigers op een andere manier hun invloed kunnen doen gelden. Het gaat dan zowel om invloed op overheden als om invloed op vervoerders.

In Wet en Besluit personenvervoer 2000 (Wp2000 en Bp2000) is een reeks bepalingen opgenomen ten behoeve van de positie van de consument. Een overzicht van deze bepalingen is opgenomen in bijlage 2 bij deze brief. Slechts enkele van deze bepalingen zijn gericht op de individuele reiziger; de meeste zijn bedoeld om het collectief van reizigers invloed te geven op beslissingen die ten aanzien van het openbaar vervoer worden genomen.

In Wp2000 en Bp2000 wordt o.a. een aantal onderwerpen genoemd waarover in elk geval het advies van consumentenorganisaties gevraagd moet worden. Elke overheid kan daar in de concessievoorschriften desgewenst nog onderwerpen aan toevoegen. Daarnaast kunnen overheden allerlei andere concessievoorschriften formuleren ten behoeve van de consumenten. Zo heb ik in het Overgangscontract II met NSR afgesproken dat er een klanttevredenheidsonderzoek en een compensatieregeling moesten komen; die zijn er inmiddels.

Anticiperend op de Wp2000 en de Concessiewet is in september 1998 het Locov van start gegaan. In het Locov spreken consumentenorganisaties, VenW en NSR over onderwerpen die betrekking hebben op openbaar vervoer op nationaal niveau. Gelet op de decentralisatie van de verantwoordelijkheid en bevoegdheden voor het stads- en streekvervoer betreft dit nagenoeg uitsluitend spoor.

Op het eerste gezicht lijkt het Locov wellicht op het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV). Voor een goed begrip kan het volgende onderscheid verhelderend werken:

- Algemene beleidsmaatregelen ten aanzien van het openbaar vervoer die de minister ontwikkelt in haar rol van voorbereider van *wet- en regelgeving*, worden o.a. met consumentenorganisaties besproken in het OPV.
- Zowel de rijksoverheid als de decentrale overheden treden op als *opdrachtgever* voor openbaar vervoer. De afspraken die zij met de opdrachtnemer maken over diverse aspecten van het vervoer zijn van direct belang voor de reizigers. Daarom worden de afspraken die de minister in deze rol maakt besproken in het Locov en kunnen de consumentenorganisaties daarover adviseren. De decentrale overheden moeten hun afspraken met vervoerders op regionaal niveau (dus niet in het Locov) eveneens voor advies aan consumentenorganisaties voorleggen.

## 3. Versterking van de positie van consumentenorganisaties

In deze paragraaf ga ik onder meer in op punt 2 van de motie Van Gijzel.

<sup>2</sup> Motie Van Gijzel; zie: Kamerstukken 2000-2001, 270400 XII, nr. 22

<sup>3</sup> Zie mijn brief d.d. 7 september jl., kenmerk DGP/VI/U0102797

In het rapport 'Consumentenbescherming in het openbaar spoorwegvervoer in Nederland'<sup>4</sup>, dat aan de basis ligt van de wettelijke bepalingen ten aanzien van de adviezen van consumentenorganisaties en aan de oprichting van het Locov, worden drie vormen van advies onderscheiden:

- (gewoon) advies: consumentenorganisaties kunnen over elke voorgenomen maatregel van overheid of vervoerder advies uitbrengen
- gekwalificeerd advies: idem, waarbij de overheid of vervoerder, wanneer deze een definitief besluit neemt dat afwijkt van het advies, dit moet motiveren
- gekwalificeerd advies met marginale toetsing: idem, waarbij consumentenorganisaties de mogelijkheid hebben om de motivering van een besluit dat afwijkt van het advies, ter marginale toetsing aan de rechter voor te leggen  
Het gaat bij marginale toetsing niet om een inhoudelijke toets van de argumenten (wie heeft er gelijk?) maar om een toets van het gewicht van de argumenten: is voldoende gemotiveerd waarom een advies niet wordt overgenomen?; is aannemelijk dat de vervoerder in redelijkheid tot dit besluit heeft kunnen komen?

Tot nu toe is in de Wp2000 geregeld dat overheden en vervoerders verplicht zijn de consumentenorganisaties te vragen om (gewoon) advies. Omdat het proces altijd begint bij een voorgenomen maatregel van overheid/vervoerder, is in plaats van adviesrecht voor consumentenorganisaties gekozen voor de plicht voor overheid/vervoerder om advies te vragen (consumentenorganisaties kunnen wel ongevraagd advies geven). Er is niet formeel geregeld dat overheid/vervoerder in voorkomende gevallen moet motiveren waarom van een advies wordt afgeweken, omdat dit in een constructieve verhouding tussen partijen die elkaar respecteren vanzelfsprekend werd geacht. Bovendien geldt voor de overheid op basis van het algemene bestuursrecht een motiveringsplicht voor voorgenomen besluiten.

Onlangs is het evaluatie-rapport van het Locov afgerond en aan mij aangeboden. Te uwer informatie voeg ik een exemplaar van het rapport bij deze brief (bijlage 3). Verder heb ik in het voorjaar advies gevraagd aan de consumentenorganisaties in het Locov over een concept van deze brief. In deze brief zal ik enkele passages uit het advies weergeven (cursief en in kaders). Het volledige advies over de positie van de reiziger voeg ik als bijlage bij (bijlage 4).<sup>5</sup>

*"De consumentenorganisaties in het Locov vinden dat met de huidige bevoegdheden de belangen van de reiziger onvoldoende behartigd kunnen worden. Zij vinden versterking van de positie van de reiziger een absolute noodzaak. Dit spitst zich met name toe op de relatie tot de vervoerder. Er is nu onvoldoende sprake van een balans tussen de belangen van de vervoerder en die van de consument. De consumentenbelangen worden onvoldoende zwaar meegenomen in de besluitvorming. De organisaties constateren dat adviezen nu vrijblijvend zijn. NS en het ministerie kunnen deze zonder meer naast zich neerleggen. In geval van het ministerie is er democratische controle door de Tweede Kamer op het overheidshandelen en hebben de consumentenorganisaties de mogelijkheid om eventueel naar de bestuursrechter te stappen. Bij de vervoerder ontbreken dergelijke waarborgen. Daarnaast constateren de consumentenorganisaties dat het Locov niet heeft kunnen voorkomen dat de kwaliteit van het treinverkeer de afgelopen periode is verslechterd, ondanks het feit dat een deel van de verslechtingen het gevolg is van het doelbewust handelen of nalaten van vervoerder en overheid, waar het Locov getracht heeft hen tot ander beleid te bewegen. Het product voor de reiziger is per saldo helaas niet verbeterd."*

Ik ben zelf positief over het overleg met de consumentenorganisaties. Het is constructief en nuttig, en volgens mij hebben de organisaties in het Locov wel degelijk invloed. Maar ik erken dat het nog wel wat beter, duidelijker en sterker kan. Het feit dat de consumentenorganisaties van oordeel zijn dat hun formele

<sup>4</sup> Aan u toegestuurd als bijlage bij mijn brief van 31 mei 1999.

<sup>5</sup> Overigens zijn het rapport en het advies door de secretaris van het Locov reeds toegestuurd aan de griffier van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat.

positie niet krachtig genoeg is om op adequate wijze het belang van de reiziger te behartigen, is voor mij reden om zeer serieus te kijken naar versterking van hun positie.

#### *Gekwalificeerd advies met marginale toetsing*

De consumentenorganisaties vinden gewoon advies niet voldoende. Ze willen dat hun adviezen meer gewicht krijgen. Een verdere versterking van de positie van de consument in de vorm van gekwalificeerd advies met marginale toetsing is wat mij betreft denkbaar. De vraag is dan in welke gevallen en voor welke onderwerpen.

Ik zie geen goede reden om voor sommige gevallen of onderwerpen gewoon advies en voor andere gekwalificeerd advies met marginale toetsing voor te schrijven. Het zou ook wel erg ingewikkeld worden als we daarin gaan differentiëren. Daarom heb ik in de nota van wijziging op het wetsvoorstel Concessiewet, die ik naar aanleiding van de herbezinning op het spoordossier voor spoedadvies aan de Raad van State heb voorgelegd, opgenomen dat gekwalificeerd advies met marginale toetsing verplicht wordt voor elke vervoerder en elke concessie. Dit wil zeggen dat wettelijk wordt voorgeschreven dat in elke concessie wordt opgenomen dat de vervoerder over alle onderwerpen waarover in wet- en regelgeving of concessie het vragen van advies verplicht wordt gesteld, gekwalificeerd advies moet vragen met de mogelijkheid van marginale toetsing.

Het is reeds zo dat alle overheidsbesluiten in dit verband marginaal getoetst kunnen worden. De Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur verplichten overheden nu reeds om besluiten en regelgeving te motiveren. Zowel besluiten en regelgeving als de motivering kunnen bij de bestuursrechter getoetst worden. Algemeen verbindende voorschriften (regelgeving) zijn in de Awb uitgezonderd van bezwaar en beroep, omdat daarbij sprake is van parlementaire controle. Het heeft derhalve geen toegevoegde waarde om gekwalificeerd advies met marginale toetsing ook voor overheden verplicht te stellen.

Voor alle duidelijkheid: bij marginale toetsing van besluiten van vervoerders wordt getoetst of de motivering in redelijkheid het besluit kan dragen. Aangezien het hierbij gaat om besluiten van private partijen, ligt het voor de hand de marginale toetsing te laten uitvoeren door de civiele rechter.

Het huidige advies- en overlegtraject kost de nodige tijd. Voordat overheid of vervoerder een maatregel mag effectueren, moeten de consumentenorganisaties om advies worden gevraagd. Om ze in staat te stellen een goed advies te formuleren, moet de adviesaanvraag een aantal weken vóór de beoogde ingangsdatum van de maatregel worden gedaan. Zo nodig wordt in de tussenperiode overleg gevoerd. Het gevaar bestaat dat een procedure van marginale toetsing het proces dusdanig verlengt, dat overheid en vervoerder nauwelijks meer daadkrachtig kunnen reageren, met andere woorden dat er steeds meer tijd komt te liggen tussen het moment waarop een besluit genomen wordt en het moment waarop het daadwerkelijk kan worden uitgevoerd. De marginale toetsing zal zodanig moeten worden uitgewerkt en geconcretiseerd dat deze niet tot onaanvaardbare vertraging leidt. Hierbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan het vastleggen van (een) termijn(en) voor een kort-geding aanpak en de niet-opschortende werking bij overschrijding van deze termijn.

#### *Instemmingsrecht*

*“De consumentenorganisaties zijn voorstander van het invoeren van instemmingsrecht voor bepaalde onderwerpen. Zij achten dit noodzakelijk om de onevenwichtigheid in de verhouding tussen de monopolistische vervoerder en de consument verder terug te dringen.*

*Het instemmingsrecht zou moeten gelden voor die onderwerpen die direct raken aan het belang van de klant (die te maken hebben met toegankelijkheid, veiligheid, en bereikbaarheid) en die afwijken van de algemeen gangbare normen en/of van wat er in de concessie is afgesproken. Een algemeen gangbare norm is bijvoorbeeld het jaarlijks aanpassen van de dienstregeling. Ook bij het instemmingsrecht kan de vervoerder analoog aan de regeling in de Wet op de Ondernemingsraden via de rechter of een toezichthouder ontheffing krijgen van het instemmingsvereiste en kunnen de consumentenorganisaties een besluit nietig laten verklaren dat ten onrechte zonder instemming is genomen.”*

Er zou volgens de consumentenorganisaties een tamelijk praktische regeling mogelijk zijn waarbij de vervoerder via een eenvoudige gang naar de rechter een besluit zonder instemming van de consumentenorganisaties kan nemen en de consumentenorganisaties via een al even eenvoudige gang naar de rechter een besluit dat zonder hun instemming is genomen kunnen laten vernietigen. Dit mag zo zijn, maar naar mijn mening is er een fundamenteel verschil tussen een relatie binnen een onderneming en een relatie tussen een onderneming en 'de buitenwereld'. Met andere woorden in de relatie tussen directie en ondernemingsraad vind ik instemmingsrecht wel passen, maar in de relatie tussen vervoerder en consumentenorganisaties niet. Ik vind het niet juist dat derden via een instemmingsrecht zoveel invloed krijgen op de bedrijfsvoering van vervoerders. Maatschappelijke afwegingen moeten zeker gemaakt worden, maar dit gebeurt in de concessie. Het is bij uitstek de opdrachtverlenende overheid die in de concessie maatschappelijke belangen kan meewegen. Daarbij kunnen consumentenorganisaties over de concessie adviseren. Binnen de concessie hoort een zelfstandige onderneming de ruimte te hebben om in vrijheid bedrijfsmatig te opereren. De concessieverlening is onderhevig aan parlementaire controle, hetgeen in het voorstel van de communicatieorganisatie is uitgesloten.

#### **4. Vervoersautoriteit/onafhankelijk toezichthouder**

Deze paragraaf is tevens een reactie op punt 4 van de motie Van Gijssel.

Er wordt de laatste tijd steeds vaker gepleit (o.a. door consumentenorganisaties als ANWB en Consumentenbond) voor een vervoersautoriteit of onafhankelijk "toezichthouder", die met name de belangen van de reizigers zou moeten behartigen. Bij de roep om een toezichthouder wordt bovendien meestal niet aangegeven welke taken en bevoegdheden deze zou moeten hebben, met andere woorden waarop deze toezicht zou moeten houden en hoe. Aspecten die genoemd worden, zijn:

- toezicht op het spoor
- bundeling van deskundigheid
- pro-actief
- bezien in hoeverre prestaties worden nagekomen
- toezicht op afgesproken kwaliteitsnormen
- marginale toetsing in Locov-verband
- beslechten van geschillen tussen reizigers(organisaties) en vervoerders
- beslechten van geschillen tussen vervoerders onderling
- beslechten van geschillen tussen vervoerders en taakorganisaties
- beslechten van conflicten tussen overheden en vervoerders over de prestaties en de daarbij behorende subsidie
- beslechten van conflicten tussen vervoerders, reizigers en overheden over aansprakelijkheid bij vertragingen
- beslechten van conflicten over capaciteit:
  - personen vs. goederen
  - nationaal vs. decentraal
- bevoegdheden o.b.v. een wettelijke regeling
- benoemd door de kroon

De ANWB pleit in haar notitie "Blaffen en Bijten" voor een "onafhankelijke, professionele, flexibele toezichthouder met vergaande, wettelijk vastgelegde bevoegdheden".

Deze toezichthouder zou 3 taken moeten krijgen:

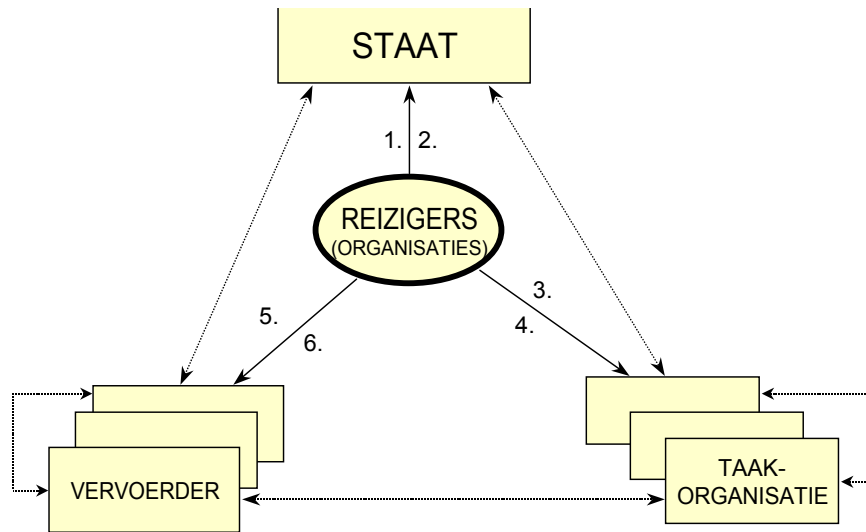
- toezien op de uitvoering (naar letter en geest) van wetten en contracten tussen overheden, taakorganisaties en vervoerders;
- pro-actief bewaken van de continuïteit op de langere termijn, d.w.z. langer dan de duur van een contract of concessie (bijv. toezien op de meerjaren investeringsprogramma's materieel);
- geschillen beslechten tussen overheden, consumenten, taakorganisaties en/of vervoerders als partijen daar zelf niet uitkomen.

De Consumentenbond pleit hiernaast voor onafhankelijk toezicht door een instantie die volkomen zelfstandig kan opereren. Deze toezichthouder zou, naar de mening van de Consumentenbond, niet de marktwerking voorop moeten stellen, maar de consumentenwaarden (waar voor je geld, hoge kwaliteit en goede informatie moeten garanderen). De toezichthouder moet daarom toetsen of in conceptplannen van NS de belangen van de consument zijn gewaarborgd. Het kader voor die toetsing vormt het prestatiecontract. Achteraf kan de toezichthouder eventueel overgaan tot het opleggen van sancties en boetes als de normen uit het prestatiecontract niet zijn gehaald. De toezichthouder moet de bevoegdheid hebben om in het belang van de treinreiziger direct in te grijpen in de bedrijfsvoering van NS. Zo moet de toezichthouder de prijs van het treinkaartje kunnen bepalen. Ook moet de toezichthouder bijv. investeringen kunnen afdwingen of juist voorkomen, als het consumentenbelang op dat moment botst met het bedrijfsbelang.

Wanneer ik de voorstellen nader analyseer, dan stellen de consumentenorganisaties feitelijk de oprichting van een onafhankelijke vervoersautoriteit met zeer vergaande bevoegdheden voor. Dergelijke vergaande bevoegdheden raken de fundamentele van ons spoorbestel en hebben mijns inziens grote institutionele bezwaren:

- Het centrale gemeenschappelijke element dat aan de basis ligt van alle voorstellen voor een toezichthouder op de consumentenbelangen spoor (vervoersautoriteit) is dat partijen een probleem zien in een dubbelrol van de minister van VenW. De redenering van de consumentenorganisaties hierbij is dat de minister van VenW zowel contractpartij/concessieverlener is, als de partij die beoordeelt of de contractpartijen zich wel aan de contractafspraken houden. Deze beide rollen verhouden zich lastig tot elkaar, aldus de consumentenorganisaties. Gegeven deze vermeende dubbelrol zijn de consumentenorganisaties van mening dat een onafhankelijk toezichthouder moet toezien op de naleving van concessievoorwaarden en daarmee op de relatie tussen overheid en vervoerders. Deze toezichthouder ziet dan ook tevens toe op het functioneren van de minister van Verkeer en Waterstaat. Het gaat dus eigenlijk om publieke controle op het handelen van de minister. Die competentie is in ons bestel voorbehouden aan de Tweede Kamer.
- Hiernaast wordt met de voorstellen van de consumentenorganisaties de ondernemersvrijheid van de vervoerder zeer sterk ingeperkt. Voorbeelden hiervan zijn het afdwingen van investeringen en het bepalen van de prijs van het treinkaartje door de toezichthouder. In veel gevallen zou het betekenen dat het vervoerbedrijf geen bedrijfseconomische afwegingen meer kan maken. Dit zal tevens direct of indirect kunnen leiden tot extra kosten voor de overheid.

Ik onderschrijf dat het van groot belang is dat er adequaat toezicht is op allerlei zaken in het openbaar vervoer. Die zaken zijn echter zeer divers en dat geldt ook voor de toezichtstaak. Gelet op de 'driehoek' tussen Staat, taakorganisaties en vervoerders bestaan de volgende relaties waarop in theorie toezicht zou kunnen worden gehouden:



Hoe is zijn toezicht, geschillenbeslechting en invloed in de verschillende relaties nu geregeld? Ik beperkt me hier tot het niveau van de Staat; bij andere overheden zijn sommige relaties wat anders ingevuld.

*1. Consumentenorganisaties <--> Staat*

De invloed van consumentenorganisaties op de Staat als contractpartij loopt via de adviezen die in het kader van het Locov worden gegeven. Zoals gezegd zal de kracht van deze adviezen nog versterkt worden.

*2. Reiziger <--> Staat*

De handelwijze van de minister wordt allereerst gecontroleerd door het parlement. Daarnaast is het zo dat er voor de individuele reiziger die het niet eens is met een overheidsbesluit ten aanzien van het openbaar vervoer juridische wegen open staan om dat besluit te bestrijden. Verder kan een individuele reiziger zijn bezwaar voorleggen aan een consumentenorganisatie, waarmee de zaak verschuift naar punt 1. Overigens zijn reizigers ook kiezers en kunnen zij via de volksvertegenwoordiging het overheidsbeleid beïnvloeden.

*3. Consumentenorganisaties <--> taakorganisaties*

De invloed van consumentenorganisaties op de taakorganisaties loopt via de adviezen die in het kader van het Locov aan de Staat worden gegeven. De taakorganisaties gaan immers onder de verantwoordelijkheid van de Staat vallen.

*4. Reiziger <--> taakorganisaties*

De reiziger heeft nooit een rechtstreekse relatie met een taakorganisatie. Er kunnen hier dus ook geen geschillen ontstaan.

*5. Consumentenorganisaties <--> vervoerder*

De invloed van consumentenorganisaties op de vervoerders loopt via de adviezen die in het kader van het Locov worden gegeven. De zwaarte van deze adviezen kan vergroot worden via een wijziging van de Wp2000.

*6. Reiziger <--> vervoerder*

Elke vervoerder heeft algemene voorwaarden, waarop de reiziger zich kan beroepen. Voor geschillen tussen individuele reizigers en vervoerders geldt voor elke vervoerder de plicht om een klachtenregeling te hebben en aangesloten te zijn bij een geschillencommissie.

Zoals gezegd deel ik de visie dat het van groot belang is dat heldere toezichtverhoudingen van belang zijn voor een goed werkend spoorstelsel. De borging van het publiek belang van het openbaar vervoer, adequate checks & balances, en goed opdrachtgeverschap dienen centraal te staan. Er moet zonder twijfel adequaat toezicht zijn op allerlei zaken in het openbaar vervoer. Die zaken zijn echter zeer divers en dat geldt ook voor het toezicht erop. Daarom ben ik van mening dat verschillende toezichtstaken bij die

organisaties moeten worden ondergebracht die daar het beste voor zijn toegerust. Waar het om gaat is dat elke toezichthouder kan blaffen en kan bijten; naar mijn mening is dat het geval.

In mijn brief over de herbezinning heb ik u geschreven dat borging van het publieke belang vraagt om goed toezicht. Binnen stabiele wet- en regelgeving brengt goed toezicht balans aan tussen de gewenste drang naar efficiëntie van uitvoerende bedrijven en de andere belangen van de maatschappij. De in de herbezinningsbrief uiteengezette visie op toezicht op publieke belangen in de spoorsector is opgebouwd aan de hand van de driehoek tussen overheid, vervoerders en de inframanager, rekening houdend met de huidige competenties van de bestaande partijen:

- Het toezicht op de naleving van de concessie die de overheid verleent aan een vervoerder, is een taak van Minister, die als concessieverlenende partij op uitvoering van rechten en plichten uit de concessies toeziet. De overheid dient daarbij vorm te geven aan een professionalisering van haar opdrachtgeverschap. Contractmanagement en monitoring van de naleving van concessievoorwaarden worden verricht door de Minister. Contractmanagement en monitoring van de naleving van concessievoorwaarden worden verricht door de Minister, c.q. zijn ambtelijk apparaat. Het toezicht op de uitoefening van deze taak door de Minister is voorbehouden aan de Tweede Kamer.
- Voor het toezicht op de concessie die de overheid verleent aan de inframanager geldt hetzelfde.
- Het toezicht op de relatie tussen infrabeheerder en vervoerders, in het bijzonder de doelmatige en non-discriminatoire verdeling van infrastructuurcapaciteit over vervoerders, (goederen en personen: HSL, Syntus, Noordned, Hoofdrailnet ) alsmede toegang tot belangrijke, bijkomende voorzieningen die in eigendom/beheer bij een van de partijen zijn (bijvoorbeeld stations, onderhoudsvoorzieningen en emplacementen) wordt toebedeeld aan de Vervoerkamer van de NMa. Door positionering bij een gespecialiseerde kamer van de mededingingsautoriteit wordt een evenwicht gevonden in de combinatie en verwevenheid van enerzijds spoorsector-specifieke taken en anderzijds mededingsaspecten.
- Een apart onderwerp is de veiligheid van het goederen- en personenvervoer. Van belang is dat de verantwoordelijkheid voor regelgeving, vergunningverlening en handhaving van veiligheid eenduidig bij de overheid wordt gelegd. In de wetstekst worden deze taken dus opgedragen aan de Minister. Deze taak wordt ondergebracht bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

*“De consumentenorganisaties denken dat de versterking van de positie van de reiziger uiteindelijk het beste gewaarborgd wordt met een onafhankelijke vervoersautoriteit.*

*De consumentenorganisaties menen dat de door u voorgestelde toezichtstructuur zal leiden tot een versnippering van kennis en verantwoordelijkheden die uiteindelijk ten koste zal gaan van de kwaliteit van het nationale openbaar vervoer.*

*De consumentenorganisaties pleiten er daarom voor het toezicht zo veel mogelijk te bundelen bij één orgaan, die zowel toezicht op de vervoerder en concessie-uitvoering en op de uitoefening van taken door de taakorganisaties kan uitoefenen, als kan optreden als geschillenbeslechter bij geschillen tussen de diverse partijen.”*

De door de consumentenorganisaties voorgestelde “onafhankelijke” vervoersautoriteit tornst teveel aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van zowel de vervoerder als de minister van Verkeer en Waterstaat en de Tweede Kamer. De aanpak die ik voorsta is flexibel, sluit aan op de respectievelijke competenties en betekent dat er geen nieuwe organisaties opgericht hoeven te worden; er zal gebruik gemaakt worden van de expertise van de bestaande organisaties.

Ik zie vooralsnog niet goed hoe de door de consumentenorganisaties bedoelde onafhankelijk toezichthouder/vervoersautoriteit een plaats zou kunnen krijgen en democratisch ingebed in het bestaande krachtenveld van consumenten(organisaties), overheden en vervoerders, maar ik begrijp de behoefte aan betere afstemming en regie wel. Er zou meer maatwerk geleverd moeten worden en er zou meer aandacht moeten zijn voor de kwaliteit van het openbaar vervoer-product in het algemeen en voor het materieel in het bijzonder. Het lijkt me goed instrumenten te ontwikkelen om te waarborgen dat er ook bij langjarige



concessies verbanden worden gelegd tussen de ontwikkeling van het vervoer, van de materieelcapaciteit en van de infrastructuurcapaciteit. Ik zal bijvoorbeeld zoeken naar een wijze waarop de verschillende plannen van inframanager en vervoerders geïntegreerd kunnen worden, bijvoorbeeld door een verplichting te formuleren voor vervoerders en inframanager om periodiek gezamenlijk één toekomstvisie uit te brengen.

Het ligt niet voor de hand dat consumentenorganisaties belast worden met het toezicht op de uitvoering van concessies of de naleving van wet- en regelgeving. Het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften blijft immers een verantwoordelijkheid van de overheid. Het is wel van groot belang dat de consumentenorganisaties vooraf invloed kunnen hebben op de wijze waarop de vervoerder de concessie uitvoert. De Wp 2000 en het wetsvoorstel Concessiewet bieden hiervoor verschillende instrumenten.

De natuurlijke rol voor consumentenorganisaties is een adviserende. Binnen dit kader wordt in de nota van wijziging Concessiewet, het 'gewone' wettelijk advies verzaamd tot gekwalificeerd advies met marginale toetsing (cf. de motie Van Gijssel). Dit ge-kwalificeerde adviesrecht komt enerzijds tegemoet aan de wens om de invloed van de consumentenorganisaties op het openbaar vervoer te vergroten en doet anderzijds recht aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de andere partijen in het spoorstelsel.

#### **5. Scheiding tussen producent en consument**

Ik heb begrepen dat in punt 3 van de motie Van Gijssel bedoeld wordt op een scheiding van functies bij organisaties als ANWB en Bovag/RAI, die op het terrein van mobiliteit verschillende rollen vervullen die wellicht strijdig zouden kunnen zijn. In mijn brief van 19 oktober jl. heb ik uitvoerig geïnformeerd over mijn visie op de relaties tussen Venw en de ANWB. Ik volsta hier met daarnaar te verwijzen.

#### **6. Tot slot**

De voorstellen die in ik deze brief doe, zullen via de Concessiewet in de Wp2000 worden opgenomen.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

T. Netelenbos

### **Bijlage 1: Motie Van Gijzel**

*“De Kamer,*

*gehoord de beraadslaging,*

*overwegende, dat de positie van de consument in het openbaar vervoer versterkt dient te worden, nu de overheid meer op afstand komt te staan;*

*overwegende, dat onafhankelijk toezicht op de relatie overheid-vervoerders en vervoerders-reizigers de kwaliteit van het openbaar vervoer ten goede komt;*

*verzoekt de regering zo spoedig mogelijk een nota aan de Kamer voor te leggen waarin nader wordt ingegaan:*

- 1. op de zich wijzigende positie van de consument in onze samenleving en in het openbaar vervoer in het bijzonder;*
- 2. op de wens om te komen tot een gekwalificeerd adviesrecht met marginale toetsing;*
- 3. op de wenselijkheid en eventuele noodzaak tot een heldere scheiding tussen producent en consument (in relatie tot openbaar vervoer, auto, luchtvaart);*
- 4. op de wenselijkheid van het tot stand brengen van een vervoersautoriteit met vergaande bevoegdheden,*

*en gaat over tot de orde van de dag.”*

## **Bijlage 2: Bepalingen in Wet en Besluit personenvervoer**

### *Wet personenvervoer 2000*

Art. 27 verplicht elke concessieverlener (overheid) om voordat een concessie wordt verleend of gewijzigd over de inhoud van de concessie advies te vragen aan consumentenorganisaties.

Art. 44 bepaalt dat een concessieverlener, als deze kiest voor aanbesteding van een concessie, advies vraagt van de consumentenorganisaties over het programma van eisen.

Art. 31 verplicht de concessiehouder (vervoerbedrijf) om ten minste eenmaal per jaar advies te vragen aan consumentenorganisaties over de door de concessiehouder voorgenomen wijziging van een dienstregeling, het tarief en overige in de concessie geregelde onderwerpen. De concessiehouder moet de consumentenorganisaties in de gelegenheid stellen met hem overleg te voeren voordat advies wordt uitgebracht.

Art. 32 bepaalt dat de concessieverlener in de concessie in elk geval voorschriften moet opnemen t.a.v. de onderwerpen waarover, de wijze waarop en de consumentenorganisaties waaraan de concessiehouder advies vraagt, alsmede de onderwerpen waarover en de wijze waarop de concessiehouder de consumentenorganisaties informeert.

Art. 28 verplicht de concessieverlener om ten minste eenmaal per jaar consumentenorganisaties te informeren over de resultaten van door hem genomen maatregelen die de reiziger raken.

Art. 13 bepaalt dat elk vervoerbedrijf de reizigers duidelijk moet maken hoe en waar een klacht kan worden ingediend.

Art. 12 bepaalt dat elk vervoerbedrijf aangesloten moet zijn bij een erkende geschillencommissie, waar de reizigers terecht kunnen als ze niet tevreden zijn over de afhandeling van hun klacht.

### *Besluit personenvervoer 2000*

Art. 31 geeft de criteria waaraan consumentenorganisaties moeten voldoen om voor overleg en advies in aanmerking te komen.

Art. 32 bepaalt dat de concessieverlener over het voornemen tot verlening of wijziging van een concessie op een zodanig tijdstip advies vraagt aan consumentenorganisaties, dat het advies van wezenlijke invloed kan zijn op het voornemen.

Art. 33 bepaalt dat de concessiehouder in elk geval advies moet vragen over de volgende onderwerpen:

- de uitvoering van de dienstregeling
- de wijze waarop de reizigers geïnformeerd worden over dienstregeling en tarieven
- de vervoervoorwaarden
- de modellen van vervoerbewijzen
- de verkrijgbaarheid van vervoerbewijzen
- de wijze waarop betaald kan worden
- de voorzieningen t.a.v. de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor reizigers met een functiebeperking
- de klachtenregeling
- de regeling over vergoeding bij vertragingen (indien van toepassing)
- de doelen t.a.v. de kwaliteit van het openbaar vervoer

Art. 34 bepaalt dat de concessieverlener in elk geval de consumentenorganisaties informeert over de resultaten van maatregelen t.a.v.:

- de mate van bereikbaarheid van het concessiegebied
- de aanleg en het onderhoud van infrastructuur ten behoeve van het openbaar vervoer