

Aan: De Minister van Verkeer en Waterstaat
Mevrouw drs.K.M.H. Peijs
Postbus 20901, 2500 EX Den Haag

Van: De consumentenorganisaties in het LOCOV
(Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer)
p/a Secretariaat Locov, Postbus 20906, 2500 EX Den Haag

Tkn: Tweede Kamer der Staten generaal
Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat
t.a.v. de heer C.J.M. Roovers, griffier
Postbus 20018, 2500 EA Den Haag

Over: Notitie 'Nederlandse Vervoers Arbitër'

D.d. 18 april 2005

Geachte Mevrouw Peijs

De consumentenorganisaties in het LOCOV zijn van mening dat de positie van individuele gebruikers van het openbaar vervoer, van de consumentenorganisaties en van andere partijen die afhankelijk zijn monopoloïde partijen op de openbaar vervoersmarkt versterking behoeft.

In bijgevoegde notitie wordt één en ander nader beargumenteert en worden de contouren geschetst van een voorstel tot instelling van een 'Nederlandse Vervoer Arbitër'.

Wij willen hierover graag met u in overleg treden en hopen op een vruchtbare samenwerking bij de nadere vormgeving en invoering van de NVA. Het 'Locov V&W' lijkt ons een voor de hand liggende plek voor dat overleg.

Met vriendelijke groeten,

ANWB, Consumentenbond, ROVER, Fietsersbond, CG-Raad, Ouderenbonden CSO,
namens hen

Michael van der Vlis,
voorzitter ROVER

Secretariaat		
Bezoekadres	Postadres	
Koningskade 4	Postbus 20906	Telefoon (070) 351 8999
2596 AA DEN HAAG	2500 EX DEN HAAG	Telefax (070) 351 9393

Bereikbaar vanaf ns-station cs en vanaf ns-station hs met tramlijn 1.

In het Locov hebben zitting: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, NS, ANWB, Consumentenbond, Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland, Fietsersbond, Ouderenorganisaties CSO en ROVER.

1. Introductie

In Augustus 2001 publiceerde de ANWB het rapport 'Blaffen en bijten' waarin voor een TOV (Toezichthouder Openbaar Vervoer) werd gepleit. Zie bijlage 1 voor de samenvatting. In oktober van dat jaar kwam de Consumentenbond met een verwant pleidooi. Zie bijlage 2.

Consumentenbond, ANWB, ROVER en andere consumentenorganisaties hebben in die tijd gepleit voor een onafhankelijke toezichthouder op het openbaar vervoer. Dat heeft het toen, om redenen die er nu niet meer toe doen, niet gehaald.

De meeste argumenten van toen zijn nog steeds ter zake, recente ervaringen bevestigen dat.

Recent aan de orde:

In het tien-punten-plan dat ROVER in de discussie rond de spoorconcessies inbracht wordt gepleit voor een breed scala aan middelen om de monopolisten 'bij de les te houden', zie bijlage 3. En ROVER opperde, in zijn reactie op de Nota Mobiliteit, een Nationale Vervoersautoriteit, deels vanuit een iets andere invalshoek dan de pleidooien uit 2001, zie bijlage 4.

De Provincie Zuid-Holland is, vanwege concessiegrensoverschrijdende vraagstukken, bezig met een provinciale 'vervoers-entiteit' en ook in Amsterdam+Regio is dit onderwerp aan de orde en vermoedelijk is dat op nog wel meer plekken het geval

2. Het probleem

Er bestaat binnen politiek Nederland een breed gedragen voorkeur voor 'besturen op afstand' en dito argwaan tov 'overheidsbedrijven'. Het bureaucratische en klantvriendelijke karakter van veel betrokken bedrijven en de Brusselse regelgeving hebben daar een rol in gespeeld.

Daar waar de overheidsactiviteiten zich in een vrije marktomgeving afspelen ligt het antwoord voor de hand: privatisering. En dat is, niet zonder succes, in praktijk gebracht.

Het probleem ontstaat daar waar die vrije markt ontbreekt, waar de klant niet met de voeten kan stemmen. Een overheid op afstand zonder klantenmacht om het gat te vullen betekent verlies van controle op een monopolist. En over de onwenselijkheid daarvan is ook vrijwel iedereen het eens. Dat zegt niets ten nadele van de betrokken bedrijven en medewerkers, die zullen vast naar eer en geweten hun best doen, maar het is een ongezonde situatie die onherroepelijk tot een tekort aan klantoriëntatie leidt.

De in de loop der tijd ontwikkelde plannen, voorstellen, suggesties om aan dat probleem wat te doen maken één ding duidelijk: een steen der wijzen is er niet. Daarom pleiten de consumentenorganisaties vanuit verschillende invalshoeken voor een evenwichtig pakket van maatregelen, een toezichthouder met een ruim takenpakket speelt daar een belangrijke rol in. Deze notitie is bedoeld om de oogst van de discussies rond de verschillende voorstellen op het punt van de toezichthouder samen te bundelen tot één samenhangend voorstel; een voorstel tot de instelling van een Nederlandse Vervoer Arbitrer.

In deze notitie breken wij een lans voor een Nederlandse Vervoer Arbitrer. In aanvulling op o.a. het bestaande LOCOV (Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer). Dit Locov en de gekwalificeerde adviespositie daarin van de consumentenorganisaties is op zichzelf genomen een zinvol overleg, daar gebeuren nuttige dingen. Maar te vaak hebben V&W, NS en ProRail iets uitonderhandeld (zie bijv. de concessies en het onderhoudsrooster) waar de consumentenorganisaties niet meer tussenkomen of lopen zij anderszins tegen een muur op. Dan rest hen de lobby bij de Tweede Kamer.

3. Redenen voor een Nederlandse Vervoer Arbitrer (NVA)

¹ In het LOCOV (Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer) zitten de volgende consumentenorganisaties: ANWB, Consumentenbond, Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer ROVER, Fietsersbond, CG-Raad, Ouderenbonden CSO.

A. Bedrijfstakkwesities.

Veel kan in concessies geregeld worden. Maar dat geldt niet voor concessiegrens overschrijdende zaken als bijvoorbeeld de chipkaart, integrale reizigersinformatie, enige eenheid in tariefsystemen. De minister wenst zich hier, vanwege 'besturen op afstand' niet mee bezig te houden, zij 'laat het over aan de sector'. Het resultaat is een serie Poolse Landdagen waarop de bedrijfsbelangen overheersen en waarin het consumentenbelang zoek raakt.

Zie het voorbeeld van de chipkaart . Daar dreigt nu de uitkomst een compromis te worden tussen bedrijfsbelangen waarin aan de belangen van nette (witrijdende) klanten weinig meer dan lippendienst wordt bewezen.

Dat is de voorspelbare uitkomst van een overlegtraject waarin veel partijen een feitelijk vetorecht hebben. Er is dus behoefte aan een instantie waar wij en anderen rond dit soort onderwerpen terecht kunnen voor het doorhakken van knopen en het stellen van randvoorwaarden.

B. Prijs en kwaliteit.

Destijds pleitten Consumentenbond, ROVER, ANWB en anderen voor een koppeling tussen prijs en kwaliteit en voor een consumentenmeetlat voor het meten van die kwaliteit. Er is sindsdien wel wat gebeurd (NS is uit het ergste dal, er is voortgang gemaakt mbt het meten van de klanttevredenheid), maar het essentiële punt staat nog steeds: er hoort een relatie te zijn tussen prijs en kwaliteit en die moet bij een onafhankelijke instantie (niet de minister of de Kamer, want die moeten eventueel een financieel gat zien te dekken) afgedwongen kunnen worden. Het onverminderd sombere beeld van de klanttevredenheid over de prijs/kwaliteitsverhouding wijst op de actualiteit van de kwestie.

Terzijde. Dit punt speelt trouwens niet alleen voor consumenten(organisaties): ProRail kan reiziger-onvriendelijke onderhoudsroosters vaststellen die ze zo min mogelijk SLA-malussen kosten, zonder dat hun gebruikers, de vervoerders, een positie hebben om dat werkelijk tegen te houden.

C. Hoger beroep consumentenorganisaties.

Het kan natuurlijk gebeuren dat partijen in het Locov (of in decentrale varianten daarvan) het niet eens worden. De enige weg die de consumentenorganisaties dan openstaat is een beroep op de politiek. Dat is terecht als het om politiek-bestuurlijke kwesties van voldoende formaat gaat, daar hebben we volksvertegenwoordigers voor. Maar er zijn veel kwesties die voor de betrokken reizigers van groot belang zijn, maar niet zoveel reizigers treffen dat je daar de Kamer over lastig durft te vallen. Daar ligt dus een belangrijke functie voor de Nederlandse Vervoer Arbiters.

Dat leidt tot de vraag of de consumentenorganisaties daar dagelijks op de stoep zouden gaan staan. Dat lijkt niet waarschijnlijk. Als de NVA voldoende bevoegdheden heeft voor toetsing en zij een paar heldere en stevige uitspraken doet ontstaat een jurisprudentie die uiteindelijk alleen tot beroep zal leiden in 'nieuwe' kwesties.

Soms is het verschil van opvatting terug te voeren op een verschillend interpreteren van de geldende regelgeving. Ook hier kan de Nederlandse Vervoer Arbiters als de instantie optreden die het verlossende woordt biedt.

D. Verhaalsrechten.

De consumentenorganisaties geven nadrukkelijk de voorkeur aan de versterking van de positie van de consument boven die van de organisaties zelf. Versterking van de positie van de consument betekent dat bijvoorbeeld:

- a. artikel 8:108 (over het uitsluiten van aansprakelijkheid van een vervoerder) uit het Burgerlijk Wetboek moet worden geschrapt en
- b. dat de cosument verhaal kan halen bij wanprestaties (al dan niet in een gematigde 'Nederlandse' versie van een 'class action')

Over het algemeen zal een 'geschillencommissie' in SER-verband zulke claims moeten afdoen. In onze opvatting is echter de Arbiter een prima 'stok achter de deur': als en voor zover de vervoerder zijn weerstand tegen de geschillencommissie niet overwint, heeft de NVA het laatste woord. De NVA kan ook de klachten monitoren en op basis daarvan actie ondernemen. Een instantie die dat op dit moment vrij goed doet – gesteund door een degelijke wettelijke basis – is de Dte op het gebied van energie.

E. Netconflicten.

Het huidige overleg over zulke conflicten levert doorgaans iets sub-optimaals op². Ook al omdat de effecten over de grenzen van de versnipperde vervoerswereld heen liggen. Dat geldt voor situaties op het nationale spoor. Maar in het Europa van de vervagende grenzen kunnen wij allerlei nieuwe (concessie) grenzen tekenen die heel veel van dit soort problemen gaan opleveren. Niet alleen bij het spoor, maar ook bij regionaal en lokaal openbaar vervoer. Dat kan uiteindelijk alleen goed gaan als je een arbiter aanwijst die een professionele afweging kan maken tussen de zakelijke en sociaal-maatschappelijke waarden die in het geding zijn.

F. Samengebruik voorzieningen.

Loketten, kaartverkoop, informatieverstrekking, enz. Het speelt nog niet zo erg, want veel van de decentralisatie is alleen nog papier, maar het is voorspelbaar wat er, zonder toezichthouder, gaat gebeuren als het echt praktijk wordt. Het verdwijnen van de strippenkaart uit het NS-assortiment zet de toon. En we weten nauwelijks beter omdat NS vanouds niet gewend is samen te werken met 'stad en streek', maar op het punt van geïntegreerde trein-tram-bus plekken valt, dat kun je in het buitenland zien, een wereld te winnen.

G. Monoplisme, interconnectie.

De Nederlandse Vervoer Arbiter zal, dat moge duidelijk zijn, er niet alleen voor kwesties zijn die rond NS spelen. Het openbaar vervoer kent vele gebiedsgewijze monopolisten. Er zijn dan kwesties aan de orde over samengebruik van sporen en banen, van voorzieningen, informatiekanaalen, overstapgemak, de inrichting van overstaplocaties, andere grensproblemen tussen monopolies, enz. Dat bedrijven daarbij eigen belangen hebben spreekt van zelf en is ook legitiem. Maar de NVA is er dan om er op toe te zien dat de gebruiker daar geen last van heeft, dat de gebruiker het Nederlandse OV-netwerk als één net kan gebruiken. 'Interconnectie' (zo heet dat in de telecomwereld) is een belangrijke opdracht voor de NVA. Hier en ook bij enkele andere punten hierboven ligt een duidelijke relatie met de NMa. In par. 4 komen wij terug op de verhouding tussen NVA en NMa-Vervoerkamer. De taken van NVA en vervoerkamer moeten in ieder geval afgestemd en liefst geïntegreerd worden. En het gaat uitdrukkelijk niet alleen over het spoor.

H. ProRail

We moeten ook even stilstaan bij de positie van een wanpresterende monopolist. De effecten van de computerstoring bij ProRail van 6/7 april 2005 drukken ons met de neus op de feiten. En zoals het nu geregeld is gaat het niet.

² Neem bijvoorbeeld de kwestie van de knip bij Alkmaar in de lijn Den Helder – Amsterdam. Dat is vooral niet goed geregeld voor de 'andere' decentrale lijnen in Noord-Holland.

Sinds NS, ook juridisch, weer tot monopolist op het hoofdrailnet is verklaard (waar wij overigens niet echt gelukkig mee zijn, zie punt 3E), is de hoofdreden voor het verzelfstandigen van ProRail feitelijk vervallen. Een eenvoudige oplossing zou hoe dan ook zijn om er gewoon een rijksdienst van te maken.

Maar los daarvan spelen ook hier verhaalsrechten. Pijnlijk was dat NS een grote mond opzette over de schade die zij geleden hadden en geheel voorbij ging aan de (velen malen grotere) gevolgschade die hun klanten hadden geleden. Wij herhalen onze wens tot het schrappen van art 8:108 BW. Wat er vervolgens gebeurd is vooral werk voor geschillencommissies in SER-verband, maar de NVA heeft een rol als achtervang en, nav monitoring, initiëren van wijzigingen in de regelgeving.

I. Pre-competitieve kwesties.

Dit kunnen zijn het gezamenlijk door de bedrijfstak bevorderen van het openbaar vervoer, middels reclame, voordeelacties, wat dan ook. Dat ligt heel dicht bij de ad A besproken zaken. In eerste instantie laat je dat over aan een 'samenwerkingsorganisatie van de bedrijfstak', aan KVN bijvoorbeeld. Maar je kunt op grenzen stuiten waar Brussel zo iets een kartel gaat vinden. De NVA zou bij dit soort zaken een initiërende en/of legitimerende rol kunnen spelen (ongeveer zoals de Nederlandse Bank dat van oudsher in de financiële sector doet: naast toezichthouder ook loods).

J. Beschavingsbewaker

Als een vervoerder uit kostenoverwegingen weer voorzieningen schrapt, zou er een soort bodem kunnen worden aangelegd die de NVA kan toetsen. Denk hierbij aan bijv. het terugdraaien van gehandicaptenvoorzieningen, het weghalen van alle toiletten, exclusieve internettransacties voor alle klanten (ook voor degenen die nog nooit een PC hebben gebruikt of gewoon niet kunnen lezen en alleen TV kunnen kijken). Deze bodem zal uiteraard in een regeling moeten zijn vastgesteld, de NVA kan dan actief en pro-actief inmengingen als deze grenzen dreigen te worden overschreden. Het gaat om het ambtshalve (dus ook zonder aanleiding van consumentenorganisaties) kunnen toetsen van verplichtingen uit wetten en concessies.

4. Rollen en organisatie van de NVA

In de vorige paragraaf keken we naar de NVA vanuit de knelpunten. In deze paragraaf kijken we daar naar vanuit 'wat voor soort werk' levert dat nou eigenlijk op en wat voor soort organisatie hoort daar bij?' Dan blijkt dat er eigenlijk niks nieuws aan de orde is, voor iedere werksoort is een bestaande parallel waar het kunstje afgekeken kan worden, maar het is, voor zover wij daar zicht op hebben, wel veelvormiger qua rol dan gebruikelijk. Die rollen (met bijbehorende bevoegdheden) zien er aldus uit:

- *Onafhankelijk beroep.* Zie B (Prijs en kwaliteit) en C (Hoger beroep consumentenorganisaties). Als je de positie van de consumentenorganisaties wilt versterken is dat een integraal beroep bij de NVA.
- *Samengebruik-ordenaar.* Zie E (Netconflicten) en F (Samengebruik voorzieningen). Voorwaarde is dat het consumentenbelang één van de primaire opdrachten is.
- *Civiele rechter.* Zie D (Verhaalsrechten) en H (ProRail). Primair is hier een rol voor geschillencommissie van de SER. Maar de NVA kan achtervang zijn (bevoegd voor zover ze dat niet heeft overgedragen aan een geschillencommissie) en podium voor 'class actions' van consumentenorganisaties.

- *Mededingingsrechter*. Zie G (Monopolisme, interconnectie). Het ligt voor de hand om de Vervoerskamer van de NMa op te nemen in de NVA. Het omgekeerde zou misschien ook kunnen, mits de bevoegdheden uitdrukkelijk breder zijn dan het mededingingsrecht.
- *Overkoepelend bestuur*. Zie A (bedrijfstakkwesities), I (Pré-competitieve kwesities) en J (Beschavingsbewaker). De minister is eindverantwoordelijk maar kan 'het werk' aan de NVA overlaten.

5. Tenslotte

Wij pleiten dus voor de totstandkoming van een onafhankelijke Nederlandse Vervoer Arbitr die de in paragraaf 4 genoemde rollen kan vervullen.

Wij verzoeken Minister om de komst daarvan in gang te zetten.

En wij zijn uiteraard graag bereid om daarbij van nader advies te dienen.

BIJLAGE 1. SAMENVATTING 'BLAFFEN EN BIJTEN'. ANWB, AUG 2001

Er is een ontvlechting en verzakelijking van de sector openbaar vervoer ingezet om tot een zeker marktwerking te komen. We constateren nu dat dit vraagt om een andere en misschien wel ingrijpender overheidsbemoeienis. Gekozen wordt voor een nadruk op de scheiding tussen enerzijds de rol van de politiek om de kaders aan te geven voor het goed functioneren van de nutsfunctie die het openbaar vervoer vervult, en anderzijds de rol van het toezicht op de feitelijke operatie.

Voor het goed functioneren van deze (imperfecte) OV-markt is het wenselijk het toezicht op het functioneren te professionaliseren:

- zodat ieder vervoerbedrijf dezelfde kansen, rechten en plichten heeft
- zodat de grote ongelijkheid in kennis en kunde tussen overheden en vervoerbedrijven verdwijnt
- zodat consumenten grotere invloed krijgen op de uitvoering en de ontwikkeling van het beleid van OV-autoriteiten en vervoerbedrijven.

Dit vraagt om een twee sporen beleid.

Spoor 1: toezichthouder openbaar vervoer (TOV)

Er wordt een Toezichthouder Openbaar vervoer (TOV) in het leven geroepen met drie taken:

- *Wakend*: toezicht houden op de uitvoering van wetten en contracten tussen overheden, taakorganisaties en vervoerbedrijven
- *Pro-actief*: bewaken van de continuïteit op de langere termijn. Zo ziet de TOV toe op bv. de meerjaren investeringsprogramma's voor materieel.
- *Wijzend*: geschillen beslechten tussen verantwoordelijke overheid, consument, taakorganisatie en/of vervoerder als partijen daar zelf niet uitkomen.

Effectief en succesvol opereren vraagt namelijk om een onafhankelijke, professionele en flexibele organisatie:

- die met een heldere, wettelijke basis en binnen opdracht van de wetgever zijn functie uitoefent (beleidsarm)
- die geen verstregelde belangen kent (boven de partijen staat)
- die dicht bij de markt staat (weg van vertrouwen en begrip is effectiever dan harde hand)
- die desnoods moet kunnen 'bijten' (stok achter de deur)
- die beschikking heeft over alle relevante (management-) informatiestromen (prikkelt verbeteringen)

De taak van de TOV hoeft zich niet te beperken tot het nationale openbaar (spoor)vervoer. Een super-TOV voor alle 36 OV-autoriteiten (35 regionale + de centrale overheid) ontlast die overheden van het dagelijks toezicht en organiseert informatiestromen voor de volgens de Wet Personenvervoer 2000 verplichte Regionale Overleggen Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (ROCOV's).

Spoor 2: faciliteren consumenteninbreng

Directe gebruikersbelangen vragen om hun eigen platform. Daartoe is een LOCOV (en de regionale ROCOV's). Faciliteren van de consumenteninbreng via het LOCOV is wenselijk omdat reizigers door de verzakelijking en ontvlechting niet langer bij de overheid terecht kunnen. Om beter tegenspel te bieden aan vervoerbedrijven bewandelt het LOCOV twee wegen:

- binnen het wettelijk en contractkader wordt het vervoerbedrijf dan wel de verantwoordelijke overheid aangesproken,
- leidt dat tot niets dan wordt vervolgens de toezichthouder, de TOV, aangesproken.
- buiten het wettelijk en contractkader wordt het bestuur, de Minister van Verkeer en Waterstaat dan wel de regionale en lokale besturen aangesproken,
- leidt dat tot niets dan wordt vervolgens de toezichthouder, de politiek, aangesproken.

Dit vraagt om:

- de beschikking over (management)informatie, aangeleverd door de TOV.
- de uitbouw van kennis en ervaring. Minder discussies over details en meer focus op de (abstractere) hoofdlijnen vraagt om een andere samenstelling.

Blaffen, bijten en kwispelen

Een TOV kan blaffen en bijten en opereert zoveel mogelijk buiten de publieke schijnwerpers. LOCOV overlegt met overheden en vervoerbedrijven, kan alleen blaffen en zoekt juist de publiciteit op. Niet alleen negatief (“punctualiteit weer slechter...”), maar ook positief door pluimen of prijzen uit te delen (kwispelen) aan de beter presterende bedrijven.

BIJLAGE 2. NOTITIE CONSUMENTENBOND, OKT 2001

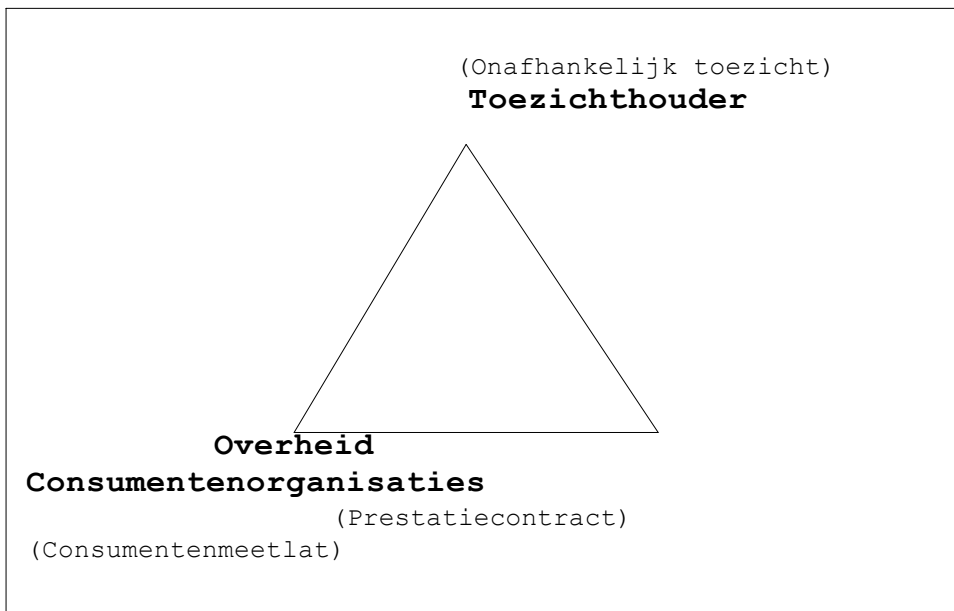
Tegenmacht moet NS dwingen om beter te gaan presteren

Consumentenbond wil nieuwe ordening in spoorwegland

De Nederlandse Spoorwegen zal pas snel tot betere prestaties komen als de politiek een tegenmacht voor deze monopolist in het leven durft te roepen. Zo'n tegenmacht krijgt vorm door onafhankelijk toezicht, een scherp prestatiecontract en een 'consumentenmeetlat'. De Consumentenbond pleit voor een nieuwe ordening, waarin de verhoudingen tussen NS, overheid en consumentenorganisaties opnieuw worden gedefinieerd.

De Nederlandse Spoorwegen is sinds de verzelfstandiging een commercieel bedrijf in een "vrije" markt. Maar de NS is ook een bedrijf dat niet "de hete adem van een concurrent in de nek heeft". Het gevolg is dat de focus bij het spoorbedrijf is verlegd naar financiële prestaties, terwijl het belang van de treinreiziger uit het oog is verloren (want die heeft toch geen alternatief). De dienstverlening is onder een aanvaardbaar niveau gekomen: treinen zijn overvol, vertrekken niet of te laat en de treinreiziger wordt daarover in het ongewisse gelaten. Jarenlang overleg achter de schermen binnen het overlegorgaan Locov en recente publieke acties hebben niets opgeleverd. Minister Netelenbos zegt in haar brief aan de Tweede Kamer van 7 september jongstleden geen mogelijkheden in handen te hebben om echt in te kunnen grijpen. Zij is zelfs van plan om de NS de ruimte te geven om de komende vijf jaar op (of zelfs onder) het huidige, belabberde niveau te blijven presteren.

De minister dreigt nu dus het hoofd in de schoot te leggen. Maar de NS levert wel een essentiële maatschappelijke dienst. Ieder dag zijn een miljoen Nederlanders afhankelijk van de trein. De Consumentenbond weigert om op te geven en legt bij de politiek een eigen plan neer voor het instellen van een tegenmacht voor de NS, met als belangrijkste peilers: onafhankelijk toezicht, scherp prestatiecontract en structurele monitoring met behulp van een consumentenmeetlat.



Onafhankelijk toezicht

Het huidige toezicht op de NS is niet alleen zeer beperkt maar zit bovendien bij de overheid zelf en is daarmee onderdeel van het steekspel tussen het spoorbedrijf en haar enige aandeelhouder over verantwoordelijkheden, normen, bevoegdheden, sancties en budgetten. De Consumentenbond pleit voor onafhankelijk toezicht door een instantie die volkomen zelfstandig kan opereren.

Zo'n toezichthouder zou revolutionair anders moeten zijn dan bestaande toezichthoudende organen. Het zou namelijk niet de marktwerking moeten bevorderen (zoals de OPTA doet in de markt van telecommunicatie), maar de consumentenwaarden als waar voor je geld, hoge kwaliteit en goede informatie moeten garanderen.

De toezichthouder moet daarom vooraf toetsen of in conceptplannen van de NS de belangen van de consument zijn gewaarborgd. Het kader voor die toetsing vormt het prestatiecontract dat de overheid sluit met de NS en de uitkomsten van de 'consumentenmeetlat' waaruit blijkt hoe (on-)tevreden de treinreiziger over de prestaties van de NS is.

Achteraf zal de toezichthouder eventueel overgaan tot het opleggen van sancties en boetes als de normen uit het prestatiecontract niet zijn gehaald.

De toezichthouder moet de bevoegdheden hebben om in het belang van de treinreiziger direct in te grijpen in de bedrijfsvoering van de NS. Zo moet de toezichthouder de prijs van het treinkaartje kunnen bepalen als door een gebrek aan concurrentie de relatie uit het oog is verloren met de onderliggende kosten en het te leveren aanbod van diensten. Ook moet de toezichthouder bijvoorbeeld investeringen kunnen afdwingen of juist kunnen voorkomen, als het consumentenbelang op dat moment botst met het bedrijfsbelang.

Scherp contract

Door een verkeerde focus kampt de NS nu met grote problemen (vooral met personeel en materieel) die niet snel op te lossen zijn. Maar dat is volgens de Consumentenbond geen reden om de normen uit het prestatiecontract tussen overheid en NS dus maar te versoepelen, zoals de minister in haar brief voorstelt. Dat zou het belonen van slecht management – met name op het gebied van planning en afstemming - zijn. De afgesproken normen voor de komende jaren (88% van de treinen op tijd in 2001 tot 92% in 2005) moeten worden gehandhaafd om druk op te ketel te houden en de spoormonopolist te dwingen alles op alles te zetten om weer een goed product aan de klanten te leveren.

Sterker nog, de Consumentenbond vindt dat de prestatienormen moeten worden gekoppeld aan de prijs van het treinkaartje. Als de consument niet krijgt wat beloofd is, hoeft hij ook niet de volledige prijs te betalen.

De toezichthouder kan in het plan van de Consumentenbond bij slechte prestaties lagere NS-prijzen afdwingen. Maar de bond is zelfs van mening dat het recht van consumenten om minder te betalen bij een vermindering van het aanbod ook wettelijk moet worden verankerd. Daarvoor moet een achterhaald artikel uit het Burgerlijk Wetboek (8:108) over het uitsluiten van aansprakelijkheid worden aangepast.

Ook moet de overheid instrumenten in handen krijgen om bij slechte prestaties van de NS invloed uit te kunnen oefenen op de samenstelling van de directie en de hoogte van het salaris van de directieleden.

Consumentenmeetlat

Naast de toezichthouder en de overheid vormen de consumentenorganisaties de derde poot van de tegenmacht voor de Nederlandse Spoorwegen. Zij moeten een onderzoeksinstrument ontwikkelen om de prestaties van de NS in kaart te brengen. De Consumentenbond heeft daarvoor vast een 'consumentenmeetlat' bedacht, aan de hand waarvan structureel onderzoek kan worden gedaan naar belangrijke kernwaarden voor consumenten als toegankelijkheid, betaalbaarheid, kwaliteit, service, informatievoorziening en klachtenafhandeling.

Het zijn volgens de Consumentenbond dus de consumentenorganisaties die bepalen welke zaken onderzocht worden, op welke punten wordt gemeten en hoe het onderzoek wordt uitgevoerd.

Met de consumentenmeetlat wordt, zowel voor de overheid als voor de toezichthouder, het perspectief van de consument ingebracht. De uitkomsten van de consumentenmeetlat laten namelijk zien of de inhoud van het prestatiecontract overeenkomt met de wensen en behoeften van de treinreizigers, wat voor de overheid reden kan zijn om het contract verder aan te scherpen. Verder laten de uitkomsten zien of de NS zich in de praktijk houden aan de normen zoals die in het prestatiecontract tussen overheid en NS zijn afgesproken. Op grond daarvan kan de toezichthouder besluiten om in te grijpen in de bedrijfsvoering van de NS.

Eenvoudige overlegstructuur

In de nieuwe ordening kunnen de huidige, ingewikkelde overlegstructuren binnen het Locov worden afgeschaft. Volgens de Consumentenbond zijn er nog slechts twee vormen van structureel overleg nodig, die transparant en controleerbaar moeten zijn. Tussen de toezichthouder en de overheid, over de inhoud van het prestatiecontract. En tussen de toezichthouder en de consumentenorganisaties, over de consumentenmeetlat.

Daarmee komt een einde aan het poldermodel rond het spoor. Jarenlang hebben consumentenorganisaties met de directie van de NS en het ministerie van Verkeer & Waterstaat achter de schermen overlegd, zonder dat dit de huidige malaise bij het spoorvervoer heeft kunnen voorkomen. De onafhankelijke toezichthouder moet nu de rol overnemen van het polderoverleg en met ex-ante toetsing en eventueel ingrijpen in de bedrijfsvoering van de NS een doorbraak forceren.

De Consumentenbond zal op zijn beurt namens de Nederlandse consument in de gaten houden of de toezichthouder haar werk goed doet.

Tegenmacht

Via toezicht, prestatiecontract en de consumentenmeetlat creëren we een tegenmacht in een nieuwe ordening in spoorwegland. Heldere rollen en duidelijke verantwoordelijkheden voor respectievelijk de toezichthouder, de overheid en de consumentenorganisaties moeten dit waarmaken.

Met zo'n tegenmacht wordt concurrentie op het spoor nagebootst en dat moet de spoormonopolist dwingen om tot het uiterste te gaan om de kwaliteit van de dienstverlening aan de treinreizigers zo snel mogelijk weer op een aanvaardbaar niveau te krijgen.

De Consumentenbond vraagt via dit pamflet aan de politiek om minister Netelenbos op te dragen om de ideeën voor een NS-tegenmacht verder uit te werken en zo snel mogelijk vorm te geven. En niet, zoals zij nu dreigt te doen, de treinreiziger in de kou te laten staan.

Consumentenbond, Den Haag, 9 oktober 2001

1. Vooraf

Aanleiding voor dit symposium is de concept-concessiewet die de verhouding tussen de rijksoverheid en NS Reizigers beoogt te regelen. Rover vindt dat voorstel op een centraal punt ernstig tekort schieten: effectieve invloed van de klant (rechtstreeks, via consumentenorganisaties, via de overheid, anderszins).

Wij geloven best in de goede bedoelingen van NSR, maar niets menselijks is ze vreemd en als aan prestatie-afspraken uiteindelijk geen verlies of winst hangt (in enigerlei vorm) zijn zulke afspraken nog niet zinloos, maar als het er op aan komt wel krachteloos.

In dit symposium willen wij op zoek naar de mogelijkheden van de aansturing-vanuit-de-consument van een monopolist. Wij geven hieronder een inventarisatie van denkrichtingen. Onze referentie is daarbij de aansturing van NSR, dat praat wat concreter. Maar goed beschouwd is het natuurlijk een veel breder vraagstuk. Met wat detailaanpassingen slaat het op de aansturing van iedere leverancier wiens klanten niet met de voeten kunnen stemmen. Of dat een overheidsdienst is, een geprivatiseerd overheidsbedrijf, een op de markt ontstaan monopolie, of een andersoortig monopolie doet er eigenlijk weinig toe.

2. Denkrichtingen

2A. Verhaal door individuele klant bij individuele dienstverlening

Voorbeeld is die supermarktketen die belooft 'als er meer dan drie mensen voor de kassa staan, krijgt de vierde zijn boodschappen gratis' (dat is nog eens andere koek dan het ontmoedigen van loketgebruik). Voorwaarde: zulke beloften moeten voor de klant zichtbaar en kenbaar zijn en de leverancier moet juridisch aansprakelijk te stellen zijn (een 'klantenhandvest met sancties' kan daarbij helpen).

Voor: Dit komt heel dicht bij 'met de voeten stemmen', bij het functioneren van een vrije markt.

Tegen: Het is maar op een beperkt deel van de dienstverlening van toepassing.

Rover: Een deeloplossing die je zeker niet moet laten. Wij zijn dan ook zeer ingenomen met het feit dat NSR het maken van een nieuw 'Handvest' ter hand heeft genomen.

2B. Verhaal door individuele klant bij collectieve dienstverlening

Voorbeeld is de huidige regeling van NSR waarbij je geld terug krijgt als de uitvoering van de dienstregeling het extreem af laat weten. Dat zou uitgebreid en versoepeld kunnen worden.

Voor: Als boven: dit komt dicht bij het functioneren van de vrije markt.

Tegen: Er zijn natuurlijk maar heel weinig mensen die de paperasserij er voor over hebben om dat geld terug te krijgen. En omdat ook de 'schuldige' aan de zijde van de spoorsector meestal heel abstract is, is het aansturend effect heel gering.

Rover: De bestaande NSR-regeling is een klantvriendelijk gebaar dat we zeker waarderen. Ihkv het Handvest bezien of deze denkrichting wat breder en ruimhartiger gevolgd kan worden.

2C. Verhaal door individuele klant bij gevolgschade

Voorbeeld: een trein is vertraagd, daardoor mis je een aansluiting en komt de afspraak waar je naar op weg was te vervallen. Die afspraak was het bezegelen van een contract waar miljoenen mee gemoeid waren. Dat contract loop je nu mis en op z'n minst de gederfde winst claim je bij NSR (dat lukt niet bij de huidige Nederlandse regelgeving, maar wij zouden natuurlijk wijziging daarvan kunnen nastreven).

Voor: Het kan om forse bedragen gaan en dus is het aansturend effect groot.

Tegen: NS heeft geen enkele greep op de omvang van de gevolgschade en de klant heeft zijn eigen verantwoordelijkheid bij het beperken van risico's, daar kun je NS niet helemaal mee opzadelen.

Rover: De bewijsrechtelijke problemen maken dit alleen zinvol als het om groot geld gaat en dan staat de eigen verantwoordelijkheid van de klant schadevergoeding meestal in de weg. Hier worden alleen advocaten beter van. Ruimhartige toepassingen van regelingen à la 2B zijn uitvoerbaarder (en ook niet beperkt tot mensen die met groot geld om gaan).

2D. Collectief verhaal van individuele schades: via de advocaat

In het angelsaksische recht kunnen advocaten onder enkele voorwaarden 'namens alle gedupeerden' naar de rechter stappen voor schadevergoeding, de schrik van veel Amerikaanse bedrijven. In Nederland zou je je het volgende voor kunnen stellen: als de NS wanpresteert (trein uitgevallen of zo) kan een advocaat (mits voldoende gemachtigd) de 'schade van allen' claimen en als hij wint de schadehebbenden uitbetalen, zijn honorarium innen en het restant (veel schadehebbenden melden zich niet) storten in een op te richten onafhankelijk 'Fonds voor de behartiging van de belangen van de reiziger'.

Voor: Financieel begint dit voor NSR ergens over te gaan, kan dus stevig aansturend effect hebben.

Tegen: Allerlei advocaten-heisa waar, afgezien van die advocaten, niemand op zit te wachten.

Rover: Wij zijn absoluut niet uit op 'Amerikaanse toestanden' (de kans daarop is trouwens al kleiner als je gevolgschade uitsluit, zie 2C), maar wij vinden ook dat een wanpresterende dienstverlener in de huidige Nederlandse situatie wel erg makkelijk weg komt. Onderwerp voor een initiatiefvoorstel van een Kamerfractie? Wij verlenen graag onze medewerking. Zie echter ook 2E.

2E. Collectief verhaal van individuele schades: via afspraken

Variant op het voorgaande is dat we 'de vrije advocaat' overslaan en dat consumentenorganisaties op basis van Handvest, Vervoersplan of in Locov (of elders) gemaakte afspraken (zie ook 2F) de collectieve schade claimen. Verder als boven, al zal deze advocaat goedkoper zijn.

Voor: Als boven: kan over serieus geld gaan en dus een aansturend effect hebben. Via het Fonds blijft een deel van het geld in de sector.

Tegen: NSR vindt dit vast geen leuk idee, maar verder zijn er eigenlijk weinig bezwaren te verzinnen.

Rover: Dit lijkt ons best een bewandelbare weg mits de wetgever helpt met een aantal handvaten in de concessiewet (of elders).

2F. Juridische positie consumentenorganisaties bij prijsverhogingen

In het verleden hebben consumentenorganisaties met NSR afspraken gemaakt over kwaliteitsniveau's die prijsverhogingen zouden rechtvaardigen. Toen NSR de kwaliteitsafspraken niet haalde en toch de prijsverhogingen door wou zetten hebben de consumentenorganisaties hen met succes door de rechter tot de orde laten roepen. De consumentenorganisaties hebben in het verlengde daarvan gepleit voor het in de concessie (of het vervoersplan) koppelen van afspraken over kwaliteit en prijsontwikkeling.

Voor: Er hangt een heel duidelijke malus aan een tekortschietende kwaliteitsprestatie van NS en de benadering heeft in het recente verleden zijn succes bewezen.

Tegen: Andere overwegingen rond de prijsontwikkeling (de concurrentiepositie tov de auto bijv) verdwijnen uit het zicht. En het kan leiden tot 'strategisch gedrag' van NSR.

Rover: Iets wat zijn waarde bewezen heeft moet je vasthouden. De juridische situatie rond dat succes was eenmalig, voor een vervolg is een structurele juridische basis nodig. De consumentenorganisaties hebben in hun advies sterkt gepleit voor een koppeling tussen prijs en kwaliteit die de noodzakelijke handvaten biedt. Wij zijn daar erg voor.

2G. Regelingen mbt het inkomen van het management

Een bonus/malus stelsel tav het bedrijf heeft als nadeel dat je bij tekortschietende prestatie het geld weg haalt bij het bedrijf dat het nodig heeft om het probleem op te lossen. Dat wordt ondervangen als het stelsel zich niet op het bedrijf richt maar op de inkomsten van het topmanagement: je stuurt via de portemonnee (een krachtig argument) zonder de financiële positie van het bedrijf te beïnvloeden.

Voor: Een krachtig aansturingsinstrument zonder schadelijke bij-effecten.

Tegen: Je begeeft je op een terrein dat in principe is voorbehouden aan de bedrijfsleiding.

Rover: Wij denken dat dit een zeer verstandige weg is. Effectieve gedragsbeïnvloeding zonder schadelijke neven-effecten. Dat de gemeenschap zich met het bedrijfsbeleid bemoeit vinden wij overkomelijk: iedere regel uit een concessie doet dat eigenlijk.

2H. Een bonus/malus systeem voor het bedrijf

Het 'Overgangscontract 1' was de begeleider van de verzelfstandiging van de NS. Dat 'Oc1' bevatte een bonus/malus stelsel om de NS te houden aan kwaliteitsafspraken. Dat stelsel is gesneuveld zodra het toegepast moest worden. Om twee begrijpelijke redenen: een structurele (je haalt geld niet weg waar je het nodig hebt) en een incidentele (de mede door de rijksoverheid veroorzaakte geboorteweeën waren een

voornaamste) reden voor het feit dat NS zijn doelen niet haalde). Nu die incidentele reden (en dat was de voornaamste) geschiedenis is resteert iets wat eigenlijk best kan werken en waar goed over is nagedacht.

Voor: Een serieus en krachtig aansturingsinstrument.

Tegen: Niet helemaal zonder schadelijke neven-effecten

Rover: Wij vinden een regeling die zich op de inkomsten van personen richt (zie 2G) beter, maar wij maken het betere geen vijand van het goede. Voordeel is ook dat er in het verleden uitgebreid over is nagedacht en het dus zo uit de kast gehaald kan worden.

2I. Aanwijzingsbevoegdheid Minister

In de concept-concessie krijgt dat vorm doordat de Minister (of de Staatssecretaris) het Vervoersplan vaststelt en dus 'bij wijze van decreet' kan vaststellen welke prestaties de NSR te leveren heeft. En eigenlijk lijkt het heel erg (al is het wel transparanter) op de verhoudingen van voor de verzelfstandiging.

Voor: Het is redelijk helder en er is vooraf, ook met consumentenorganisaties, overleg over mogelijk.

Tegen: Het is wat rigide en onduidelijk is wat er gebeurt als NSR echt gaat dwarsliggen en/of een doel niet haalt (of, dat moet je ook niet uitsluiten, boven doel presteert).

Rover: Wij vinden het als 'vloer' in de verhoudingen onmisbaar en zijn dus blij dat het in de concept-concessie goed geregeld is, maar vinden dat 'bestuur op afstand' en 'meer marktwerking' een flexibele bovenbouw vereisen met meer invloed van of namens de consument.

3. Tenslotte

Eigenlijk vinden wij natuurlijk dat de Tweede Kamer de concept-concessiewet zou moeten aanpassen conform de hierboven geschetste Roverse standpunten. Maar dat is misschien iets teveel gevraagd. Dus doen wij een bescheidener suggestie:

- A. Per amendement wordt in de wet opgenomen dat de Regering (middels AMvB's) een systeem van vergoedingen, bonussen en malussen in het stelsel opneemt met het oog op het introduceren van meer marktsturing in de spoorsector.
- B. In de considerans van dat amendement wordt het bonus/malus-stelsel uit het Oc1 als 'eerste fase' van dat systeem heringevoerd.
PS1. Dat moet, vanwege de in het verleden verrichte studies en stukken, eenvoudig kunnen.
PS2. Dit is een 'voorlopige voorziening' in afwachting van het onderzoek ad C.
- C. In een bijbehorende motie wordt de Staatssecretaris uitgenodigd de verschillende mogelijkheden voor de beïnvloeding van NSR (zie deel 2 van deze notitie en er valt vast nog meer te verzinnen) te onderzoeken en (binnen een jaar?) met voorstellen te komen.

BIJLAGE 4. UIT DE ROVER-REACTIE OP DE NOTA MOBILITEIT

Eén optimaal functionerend netwerk

Goed openbaar vervoer bestaat uit een net van samenhangende verbindingen, waarin de belangrijkste relaties zo veel mogelijk rechtstreeks worden afgewikkeld en waarin de kracht van de slagaders voelbaar is tot in een fijnvertakt stelsel van haarvaten. Omgekeerd zijn deze haarvaten essentieel voor de voeding van de slagaders.

De invoering van marktwerking en de decentralisatie van het regionaal openbaar vervoer hebben geleid tot een verkaveling van het openbaarvervoernetwerk en een scheiding van verantwoordelijkheden. Deze opdeling vermindert het zicht op integrale belangen en leidt tot suboptimale oplossingen op de van elkaar gescheiden delen van het net. Hier loopt de reiziger aan tegen een aantal rafels van het nieuwe openbaarvervoerbestedel. Enkele voorbeelden:

- het verbreken (of niet tot stand komen) van rechtstreekse verbindingen op belangrijke relaties wanneer deze in verschillende kavels liggen;
- gebrek aan uniformiteit en compatibiliteit, daar waar deze voor de reizigers direct (productformules, betaalwijze) of indirect (infrastructuur) belangrijk zijn voor de bruikbaarheid van het openbaar vervoer.

De overheid moet de samenhang en afstemming tussen de samenstellende delen van het net waarborgen en bewaken, inclusief de daarbij gewenste uniformiteit. Het lijkt ons wenselijk daartoe een NVa (Nationale Vervoersautoriteit) in te stellen die de taak heeft (en de daarbij behorende bevoegdheden) om af te dwingen dat de samenhang binnen het net, de afstemming tussen de onderdelen van het net en binnen het flankerend beleid (kan allemaal op één chipkaart, integrale reizigersinformatie, enz.) te waarborgen. Dat kan budgettair neutraal door tegelijk een deel van het Ministerie af te schaffen, zij doen daar toch niks aan.