

Vergaderjaar 1998–1999

18 986

Verhouding Rijksoverheid-NS

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 mei 1999

1. Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis

Bij de behandeling van het Kabinetsstandpunt Wijffels in de Tweede Kamer in het najaar van 1993 is van diverse zijden naar voren gebracht dat het denkbaar is dat een verzelfstandigde NS, met meer vrijheid ten aanzien van vervoeraanbod en tarieven, als monopolist gedrag zou kunnen gaan vertonen dat op gespannen voet staat met de belangen van de reizigers. Er werd gevraagd om aandacht voor de bescherming van de consument in het openbaar spoorvervoer.

De reiziger staat in het openbaar vervoer centraal en zijn positie als consument verdient zorgvuldige aandacht en zo nodig bescherming. Dit geldt voor het gehele openbaar vervoer. Er is sprake van een ontwikkeling naar een andere aansturing van de sector die meer vrijheid biedt aan de vervoerbedrijven, maar waarbij tegelijkertijd de consument nog steeds min of meer met een monopolist te maken heeft. Het gaat bij consumentenbescherming om bescherming van het consumentenbelang ten opzichte van vervoerders en ten opzichte van overheden.

Eind 1995 is, bij de kamerbehandeling van het overgangscontract met de Nederlandse Spoorwegen, het beleid op hoofdlijnen ten aanzien van de inrichting van de consumentenbescherming op de spoorwegmarkt gepresenteerd (brief van 23 november 1995, 18 986, nr. 15). Deze visie was gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Consumentenbescherming op de spoorvervoermarkt is zonder meer noodzakelijk. In de machtsverhouding tussen vervoerders en consumenten bestaat als gevolg van marktimperfecties een onbalans. Marktwerking in het openbaar vervoer krijgt op basis van het huidige Regeerakkoord veelal de vorm van het aanbesteden of gunnen van concessies. Dit betekent dat de consument niet kan kiezen uit het aanbod van meerdere aanbieders. De consument krijgt steeds te

maken met een tijdelijke monopolist en heeft wellicht geen reële substitutiemogelijkheid. In een dergelijke situatie blijft de consument in een afhankelijke positie ten opzichte van één aanbieder verkeren. Hij is daarmee te beschouwen als een «gebonden klant». Ook al mag verwacht worden dat de vervoerder door de beperkte duur van zijn concessie geprikkeld zal worden tot het bieden van een gunstige prijs/kwaliteit-verhouding, bij een dergelijke afhankelijkheid is het noodzakelijk dat de belangen van de consument worden gewaarborgd en dat hij wordt beschermd tegen mogelijk misbruik door die éne aanbieder van zijn marktpositie.¹

- Vormgeving van consumentenbescherming is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken actoren. Vanwege dit laatste is, met instemming van de Kamer, gekozen voor het stuurprincipe «zelfregulering binnen kaders van de rijksoverheid».

Zelfregulering binnen kaders van de rijksoverheid komt neer op een aanpak waarbij de betrokken actoren in gezamenlijk overleg tot een adequate inrichting van de consumentenbescherming moeten komen, waarbij de overheid in hoofdlijnen aangeeft welke doelen moeten worden bereikt. Daartoe werd begin 1996 de projectorganisatie Consumentenbescherming in het Openbaar Spoorwegvervoer (COS) opgericht, waarin ROVER, Consumentenbond en ANWB in overleg met NS Reizigers (NSR), met vertegenwoordigers van mijn ministerie als waarnemer, de consumentenbescherming trachtten vorm te geven. Op enige afstand van de projectorganisatie functioneerde een Klankbord, waarin de Gehandicaptenraad, het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO), de Fietzersbond enfb, de Voetgangersvereniging en de Landelijke Studenten Vakbond (LSVb) vertegenwoordigd waren.

1.2 *Beleid is breder dan advies*

Op 29 oktober 1997 heeft de projectorganisatie COS haar advies aan mijn ambtsvoorganger aangeboden. Dit advies is vervolgens voorgelegd aan diverse organisaties en instanties die betrokken zijn bij het openbaar (spoor)vervoer met het verzoek om commentaar. Daarop zijn reacties ontvangen van:

- de branche-organisatie Mobis
- het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO)
- de Gehandicaptenraad

De reacties zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd.

Mede op basis van het advies en het commentaar erop schets ik u in deze brief mijn beleid voor de komende jaren ten aanzien van consumentenbescherming in het openbaar vervoer. Tevens ga ik daarbij in op de door de Tweede Kamer aanvaarde moties 25 088 nr. 9, 25 088 nr. 21 en 25 600 nr. 16. Het advies en de toenmalige versie van deze brief zijn op 16 april 1998 besproken in het Overlegorgaan Personenvervoer. Naar aanleiding van het overleg is de brief op enkele punten aangepast. Het rapport van bevindingen van het OPV treft u als bijlage aan.

De opdracht aan de projectorganisatie COS betrof de consumentenbescherming in het nationaal openbaar spoorvervoer gedurende de looptijd van het overgangscontract tussen het Rijk en NS. De opdracht hield impliciet drie beperkingen in:

- wel tot 2000 maar niet daarna
- wel spoorvervoer maar geen stads- en streekvervoer
- wel nationaal maar geen regionaal vervoer

Deze beperkingen zijn historisch verklaarbaar, maar in deze brief zal ik de consumentenbescherming in het openbaar vervoer in brede zin behandelen, dat wil zeggen:

¹ Zie ook *De consument op nieuwe markten*, een notitie van de Minister van Economische Zaken voor de Tweede Kamer, oktober 1996. In deze notitie wordt consumentenbescherming gedefinieerd als de voorzieningen die ertoe strekken de consument in een evenwichtige positie ten opzichte van de aanbieder te brengen, de markttransparantie en de eerlijkheid in de handel te bevorderen en de consument te beschermen tegen onveilige en ongezonde producten (pag. 5). Het beleid ten aanzien van de consumentenbescherming in het openbaar vervoer is vooral gericht op het eerste element: het gaat er om de consumenten te ondersteunen in hun positie als «countervailing power» tegenover de vervoerders.

- Tot 2000 én daarna
Het advies van de projectorganisatie COS is gericht op de korte termijn: op de periode tot het einde van het overgangscontract met NS in 2000. Na 2000 zal er in het spoorvervoer een nieuwe marktordening tot stand komen.¹ Er zal in het gehele spoorvervoer sprake zijn van concessies, die hetzij via aanbesteding, hetzij via onderhandse gunning aan vervoerders worden verleend. De voorstellen voor consumentenbescherming anticiperen hierop. Vooruitlopend op wetgeving kan dus op vrijwillige basis met consumentenoverleg volgens de lijnen die deze brief schetst, worden begonnen.
- Spoorvervoer én stads- en streekvervoer
De beleidsmatige scheidslijnen tussen de verschillende modaliteiten van collectief personenvervoer worden steeds minder scherp. De projectorganisatie vindt het mede daarom van groot belang dat er voor de reizigers en de consumentenorganisaties die deze reizigers vertegenwoordigen, uniformiteit van rechten ontstaat die onafhankelijk is van de modaliteit waarin de reiziger zich begeeft. Ik zal zoveel mogelijk uniforme voorzieningen treffen ten behoeve van consumentenbescherming.
- Nationaal én regionaal²
Ik voorzie in de toekomst een integratie van het regionaal (te decentraliseren) spoorvervoer met het stads- en streekvervoer. Daardoor zal zich een onderscheid ontwikkelen tussen enerzijds regionale netten waarin de verschillende OV-modaliteiten steeds meer met elkaar geïntegreerd raken en anderzijds een nationaal net met (voornamelijk spoor)vervoer van nationale betekenis.³
De projectorganisatie is van mening dat het door haar voor het nationaal openbaar spoorvervoer ontwikkelde stelsel in beginsel ook van toepassing kan zijn op het regionaal openbaar vervoer (regionaal spoorvervoer alsmede stads- en streekvervoer). Daar is zo veel mogelijk voor gekozen.

Overigens wordt er vanzelfsprekend door de overheid in al het vervoerbeleid rekening gehouden met de belangen van de consument van openbaar vervoer. In deze brief gaat het er vooral om hoe het vervoerbeleid van overheden en vervoerders vanuit de consumenten beïnvloed kan worden.

2. Waarborgen van consumenteninvloed

2.1 De noodzaak van wet- en regelgeving

Marktwerving brengt een andere overheidsrol met zich mee. Door het verlenen van concessies ontstaan tijdelijke monopolies en daarom is het aangewezen de positie van de consument juridisch te versterken.⁴

De projectorganisatie geeft de volgende argumenten voor een regeling betreffende consumentenbescherming:

- De voorziene marktordening betekent dat, althans op het nationale spoorwegnet, de financiële relaties tussen de rijksoverheid en de vervoerder(s) op termijn verdwijnen. Hiermee ontvalt de overheid de mogelijkheid de consumentenbescherming te realiseren via financiële sturing.
- Door de decentralisatie van het openbaar vervoer zijn er diverse overheden bij het openbaar vervoer betrokken. Uit oogpunt van rechtsgelijkheid is het wenselijk door middel van wetgeving algemene kaders voor consumentenbescherming vast te leggen.
- De herstructurering van de Nederlandse openbaar-vervoer-markt is nog niet afgerond. Wezenlijke wijzigingen in de marktordening zijn

¹ Deze nieuwe marktordening wordt uitvoerig beschreven en toegelicht in de nota De derde eeuw spoor, die ik u onlangs heb aangeboden.

² Internationaal vervoer blijft in het kader van deze brief buiten beschouwing.

³ Het onderscheid tussen regionaal en nationaal spoorvervoer wordt gedefinieerd in de nota De derde eeuw spoor.

⁴ Het gaat dan om versterking ten opzichte van wat reeds in algemene zin geregeld is. Het Burgerlijk Wetboek geeft algemene regels ter bescherming van de belangen van de consument. Te denken valt aan (schadevergoedingsacties bij) onrechtmatige daad of wanprestatie. Boek 8 van het BW geeft een specifieke regeling voor vervoer.

daardoor nog mogelijk. Toekomstvastheid van de consumentenbescherming is daarom wezenlijk.

- In het spoorvervoer zullen zich in de toekomst meerdere vervoerders manifesteren. Wetgeving zorgt voor een kader dat voor alle vervoerders gelijk is.

Hoewel op sommige van deze argumenten wel iets valt af te dingen, ben ik het met de projectorganisatie eens dat de rijksoverheid ten aanzien van consumentenbescherming in het openbaar vervoer zoveel mogelijk een kaderstellende rol moet spelen en zo weinig mogelijk gedetailleerd moet ingrijpen. Alleen de kaders van de consumentenbescherming worden daarom vastgelegd in wetgeving. Vanwege de behoefte aan flexibiliteit vindt de uitwerking zoveel mogelijk in lagere regelgeving en concessievoorschriften plaats.

2.2 Consumentenbescherming in het regionaal openbaar vervoer: het wetsvoorstel Wet personenvervoer 2000

De voorbereiding van de aanpassing van de wetgeving met betrekking tot het stads- en streekvervoer ligt vóór ten opzichte van de voorbereiding van de aanpassing van wetgeving met betrekking tot het spoorvervoer. Op basis van de implementatienota «Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer» is onlangs in een wetsvoorstel Wet personenvervoer 2000 aan u voorgelegd¹. In het wetsvoorstel zijn bepalingen inzake de consumentenbescherming opgenomen. De betreffende bepalingen uit het wetsvoorstel inzake de marktordening van het stads- en streekvervoer zullen, zo is het voornemen, voor zover mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn op het regionale spoorvervoer. Het daartoe strekkend voorstel zal worden opgenomen in het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet dat thans in voorbereiding is.

Alvorens in te gaan op de consumentenbescherming op het niveau van het nationale spoor, geef ik kort de vormgeving weer van de consumentenbescherming op regionaal niveau (dus voor het stads- en streekvervoer en het regionale spoor), zoals die, mede op basis van de bevindingen van de projectorganisatie COS, is opgenomen in het wetsvoorstel Wet personenvervoer 2000:

- Voordat een programma van eisen wordt opgesteld en voordat een concessie wordt verleend, pleegt de concessieverlener overleg met de concessieverleners die bevoegd zijn tot het verlenen van concessies in aangrenzende gebieden over de afstemming van het openbaar vervoer (art. 25 van het wetsvoorstel).
- De vervoerder maakt duidelijk hoe klachten worden behandeld (art. 13 van het wetsvoorstel). Hierdoor is er voor de consumenten een lage drempel om een klacht over de uitvoering van het openbaar vervoer kenbaar te maken aan de vervoerder.
- De vervoerder sluit zich aan bij een geschillencommissie die geschillen over de totstandkoming of de uitvoering van een vervoerovereenkomst kan behandelen (art. 12 van het wetsvoorstel). Op deze wijze wordt uitvoering gegeven aan de motie Van 't Riet². Deze motie vraagt onder meer te verplichten dat alle bedrijven die openbaar vervoer willen gaan verrichten zich aansluiten bij de Geschillencommissie Openbaar Vervoer. Dit impliceert verplichte aansluiting bij de branche-organisatie, hetgeen niet goed past in de verhoudingen in de bedrijfstak. Daarom wordt geen specifieke geschillencommissie aangewezen. Het wetsvoorstel bevat de wettelijke verplichting voor elke vervoerder (zowel openbaar vervoer als taxivervoer en besloten busvervoer) om geschillen voor te leggen aan een geschillencommissie die voldoet aan een aantal eisen.³ Hierdoor is gewaarborgd dat

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 456, nrs. 1–2).

² Kamerstukken II 1996/97, 25 088 nr. 9.

³ Deze eisen worden ontleend aan de eisen in de Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten 1997.

de consument altijd toegang heeft tot een commissie die het geschil onpartijdig en kundig kan beoordelen.

- De vervoerder vraagt ten minste eenmaal per jaar advies aan een vertegenwoordiging van representatieve consumentenorganisaties over de door hem voorgenomen wijzigingen van de dienstregeling, de door hem vast te stellen tarieven en overige in regelgeving en in de concessievoorschriften bepaalde onderwerpen (art. 28 van het wetsvoorstel). Om de consumentenorganisaties in staat te stellen een goed advies op te stellen, vindt in beginsel eerst overleg tussen consumentenorganisaties en vervoerder plaats. Motie 25 088 nr. 21 vraagt om een wettelijke verplichting voor de vervoerders tot overleg met nog op te richten regionaal functionerende consumentenplatforms. Met de wettelijke verplichting van concessiehouders om overleg te plegen met en advies te vragen aan consumentenorganisaties, waarbij de concessieverlener de procedure kan bepalen, wordt de consumentenorganisaties een sterker instrument in handen gegeven dan de motie voorstelt.

In het vervolg van deze brief wordt vooral aangegeven hoe dit alles voor het regionale (spoor)vervoer nader zal worden uitgewerkt en hoe de consumentenbescherming in het nationale spoorvervoer wordt geregeld.

2.3 Betrokken partijen

Als het gaat om consumentenbescherming, kunnen in het openbaar vervoer drie partijen worden onderscheiden: consumenten(-organisaties), openbaar vervoerders en overheden. De consumenten behoeven bescherming c.q. invloed zowel in de relatie met vervoerders als in de relatie tot overheden.

In de relaties tussen consumentenorganisaties en vervoerders en tussen consumentenorganisaties en overheden zijn verschillende onderwerpen relevant. In beide relaties zullen de plichten van vervoerders en overheden ten opzichte van de consumentenorganisaties benoemd worden. Deze plichten kunnen nooit zo ver gaan dat de consumentenorganisaties besluiten zouden kunnen nemen in plaats van vervoerders of overheden; ze dienen wel zo ver te gaan dat er sprake kan zijn van werkelijke mogelijkheden van beïnvloeding.

Volgens de analyse van de projectorganisatie moeten in de verhouding tussen consumentenorganisaties en de rijksoverheid verschillende rollen van de overheid onderscheiden worden.

- Ten eerste vervult de overheid de rol van beleidsmaker in algemene zin. Beleidsvoornemens en de daaruit voortvloeiende voorgenomen regelgeving worden op grond van de Wet advies en overleg verkeer en waterstaat besproken in het Overlegorgaan Personenvervoer, waarvan de consumentenorganisaties deel uitmaken. Dit formele overleg kent eigen regels en procedures; de plichten ten opzichte van de consumentenorganisaties zoals bedoeld in deze brief zijn in dit geval niet van toepassing.
- Ten tweede heeft de overheid de zorg voor de belangen van de reizigers in het openbaar vervoer in het algemeen en die van de gebonden reizigers in het bijzonder. In deze rol ontwerpt de overheid beleid, maakt zij regelgeving en neemt zij concrete uitvoeringsmaatregelen; in dit laatste geval zijn de plichten ten opzichte van de consumentenorganisaties zoals bedoeld in deze brief van toepassing.
- Ten derde speelt de overheid een belangrijke rol wanneer zij door het gunnen van concessies of het sluiten van contracten openbaar vervoer tot stand laat komen. Ook op dit overheidshandelen zijn de plichten ten

opzichte van de consumentenorganisaties zoals bedoeld in deze brief van toepassing.

2.4 De opzet van verdere wet- en regelgeving inzake consumentenbescherming in het openbaar vervoer

Consumentenorganisaties kunnen volgens het advies van de projectorganisatie in de spoorvervoermarkt alleen afdoende invloed uitoefenen indien primair niet de organisatievorm van het contact tussen partijen vastgelegd wordt maar de onderwerpen waarop consumentenorganisaties invloed moeten kunnen hebben. Om op de onderwerpen invloed uit te kunnen oefenen zouden «invloedsrechten» van consumentenorganisaties vastgelegd dienen te worden. Het vastleggen van de onderwerpen en de bijbehorende rechten zou de inrichting van de consumentenbescherming behoorlijk toekomstvast maken.

Naar mijn mening staan consumentenorganisaties sterker indien overheden en vervoerders verplichtingen krijgen opgelegd dan wanneer ze zelf bepaalde rechten krijgen. Ze hebben dan immers meer zekerheid dat zij de ruimte krijgen om daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen. Daarom wordt wetgeving voorgesteld waarmee overheden en vervoerders verplicht worden consumentenorganisaties te betrekken bij hun voorgenomen maatregelen.

Voor het effectueren van deze verplichting is een organisatievorm nodig. Die vorm is echter niet meer dan het sluitstuk van de inrichting van de consumentenbescherming. Bovendien kan bij gewijzigde verhoudingen in de marktordening de organisatievorm zo nodig aangepast worden zonder dat de wijze waarop de consumentenorganisaties hun invloed uitoefenen, verandert. Om die reden zal de organisatievorm niet in de wet, maar in de concessievoorschriften opgenomen worden.

Ten behoeve van de consumentenbescherming wordt verder voorgesteld wettelijk vast te leggen op welke onderwerpen consumentenorganisaties invloed kunnen uitoefenen.

2.5 De wijze waarop consumentenorganisaties invloed kunnen uitoefenen

Het advies van de projectorganisatie onderscheidt drie soorten invloedsrechten:

- Informatierecht met daaraan gekoppeld overlegrecht. Dit garandeert voor consumentenorganisaties de beschikbaarheid van relevante informatie en de mogelijkheid om daarover te kunnen overleggen met vervoerders dan wel overheid.
- Overlegrecht. Dit houdt in dat indien de consumentenorganisaties verzoeken om overleg, de vervoerders dan wel de overheid verplicht zijn daaraan deel te nemen. Overigens kunnen ook de vervoerders en de overheid om overleg vragen.
- Adviesrecht. Dit houdt in dat de consumentenorganisaties in de gelegenheid worden gesteld om advies uit te brengen over maatregelen die vervoerders dan wel overheid voornemens zijn te nemen. Adviesrecht kan de vorm aannemen van «gewoon» adviesrecht, gekwalificeerd adviesrecht (hierbij is de vervoerder dan wel de overheid verplicht een besluit dat afwijkt van het advies te motiveren) en gekwalificeerd adviesrecht met marginale toetsing (hierbij hebben de consumentenorganisaties het recht om de motivering van een besluit, maar niet het besluit zelf, dat afwijkt van hun advies, ter toetsing aan de rechter voor te leggen). Partijen zijn het eens geworden over de onderwerpen die benoemd moeten worden ter waarborging van de consumentenrechten, maar niet over welk soort recht op welk onderwerp van toepassing zou moeten zijn.

In plaats van rechten voor consumentenorganisaties kies ik voor plichten voor overheden en vervoerders, zoals in paragraaf 2.4 is aangegeven. Overleg en advies worden samengevoegd in één verplichte procedure. Uitgangspunt is dat de procedure van overleg met en advisering aan vervoerders dan wel overheid door consumentenorganisaties plaatsvindt op basis van een positieve, constructieve houding van alle partijen. In een dergelijk overleg is het niet meer dan vanzelfsprekend dat men in voorkomende gevallen onderbouwt waarom van een advies wordt afgeweken. Ten aanzien van de overheid zou het overbodig zijn wanneer zij de verplichting zou hebben om gekwalificeerd advies of gekwalificeerd advies met marginale toetsing in te winnen. Als het gaat om besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is de overheid immers al verplicht een besluit te nemen dat berust op een deugdelijke motivering. Wordt dat besluit genomen in afwijking van het uitgebrachte advies, dan dient ook deze afwijking gemotiveerd te worden. Daarnaast staat de mogelijkheid tot bezwaar en beroep op grond van de Awb open. Bovendien vindt toetsing van overheidshandelen (zowel voor besluiten in de zin van de Awb als voor bijvoorbeeld maatregelen in algemeen verbindende voorschriften) ook en vooral plaats via de normale democratische controle. Dit alles biedt voldoende waarborgen voor een zorgvuldige omgang van de overheid met de adviezen van consumentenorganisaties.

Advisering door consumentenorganisaties ten aanzien van maatregelen van vervoerders vindt overeenkomstig de in de concessievoorschriften voorgeschreven procedure plaats. In de concessievoorschriften kan opgenomen worden welke eisen er aan de motivering worden gesteld indien een vervoerder een advies van de consumentenorganisaties niet opvolgt. Indien de procedure van overleg en advies door de concessiehouder niet (juist) wordt nageleefd, kunnen consumentenorganisaties de concessiehouder aanspreken op naleving van de concessievoorschriften omdat de concessiehouder wettelijk verplicht is openbaar vervoer te verrichten volgens hetgeen in de concessie is bepaald. Daarom is ook ten aanzien van vervoerders een wettelijke grondslag voor gekwalificeerd advies, mogelijk met marginale toetsing, niet noodzakelijk.

De concessieverleners zullen verplicht gesteld worden onderwerpen vast te stellen waarover de concessiehouder verplicht is informatie te verstrekken. Tevens dient de concessieverlener in de concessievoorschriften te bepalen op welke wijze deze informatieverstrekking geschiedt. Daarnaast zal de verlener van de concessie(s) (overheden), naast het inwinnen van advies, aan de consumentenorganisaties informatie dienen te verstrekken over bepaalde onderwerpen.

Ik zal in het kader van de consumentenbescherming dus onderscheid maken tussen:

- onderwerpen ten aanzien waarvan overheden en vervoerders verplicht zijn de consumentenorganisaties informatie te verstrekken
- onderwerpen ten aanzien waarvan overheden en vervoerders verplicht zijn over voorgenomen maatregelen overleg te voeren met en advies te vragen aan de consumentenorganisaties Hiermee heb ik tevens aangegeven hoe ik wil omgaan met motie 25 600 nr. 16.

Het is de wens van de consumentenorganisaties om de uniformiteit van de consumentenbescherming zo groot mogelijk te maken. Ik onderschrijf die wens. Daarom zal er in alle relevante relaties sprake zijn van verplichtingen m.b.t. overleg, advies en informatie:

	consumentenorganisaties vs. concessieverlenende overheid	consumentenorganisaties vs. concessiehoudende vervoerder
nationaal spoorvervoer (LOCOV)	informatie, overleg en advies	informatie, overleg en advies
regionaal vervoer (stads- en streekvervoer alsmede regionaal spoorvervoer)	informatie, overleg en advies	informatie, overleg en advies

De uniformiteit is hiermee maximaal. Dit geeft alle betrokkenen de plicht zeer zorgvuldig om te gaan met de verplichte overleg-, advies- en informatieprocedures. Deze moeten daadwerkelijk een volwaardig alternatief bieden voor inspraak. Ik zal mij daar ten volle voor inzetten, zowel door zelf serieus met de consumentenorganisaties om te gaan als door vervoerders en decentrale overheden te overtuigen hetzelfde te doen.

2.6 Onderwerpen

In het kader van de consumentenbescherming kunnen de consumentenorganisaties in hun relaties met vervoerders en overheden ten aanzien van de volgende onderwerpen invloed uitoefenen:

- In de relatie consumenten-vervoerders:
 - Verplicht overleg en advies over door de vervoerder voorgenomen maatregelen of wijziging daarvan ten aanzien van:
 - * betalingswijze
 - * handvest
 - * prijsniveau zoals gehanteerd door de vervoerders
 - * kaartsoort
 - * dienstregeling met wijziging van het voorzieningenniveau, lijnennet en/of aansluitingen
 - * klachtenbehandeling
 - * regeling van geschillen
 - * genoegdoening bij wanprestatie
 - * reisinformatie
 - * voorzieningen voor gehandicapten en ouderen
 - Informatieplicht van de vervoerder over prestatie-indicatoren betreffende:
 - * punctualiteit
 - * reinheid in de voertuigen
 - * aansluitingen op stations
 - * sociale veiligheid
 - * reisinformatie
- In de relatie consumenten-overheid
 - Verplicht overleg en advies over door de overheid voorgenomen uitvoeringsmaatregelen of wijziging daarvan ten aanzien van:
 - * prijsmarges die in de concessievoorschriften worden opgenomen
 - * aankopen in de contractsector
 - * minimum voorzieningenniveau op de stations en bij het rijden van treinen
 - * voorzieningen voor gehandicapten en ouderen
 - * toezicht op exploitanten van nationaal spoorvervoer
 - * kaartintegratie en betaalsystemen
 - * consumentenbescherming in het nationaal spoorvervoer
 - Informatieplicht over prestatie-indicatoren betreffende:
 - * minimum voorzieningenniveau
 - * zitplaatsgarantie
 - * stationsbediening

2.7 Het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV)

Voor het uitoefenen van de invloed van consumentenorganisaties is periodiek contact met overheid en vervoerders nodig. De projectorganisatie stelt voor ten behoeve van het nationale spoor een platform in het leven te roepen. Het platform wordt geduid als het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV). Het LOCOV is facilitair: het is uitsluitend bedoeld om gelegenheid te bieden voor de overleg- en adviesprocedure tussen partijen. Het LOCOV als zodanig heeft geen eigenstandige betekenis of bevoegdheden, het brengt zelf geen adviezen of rapporten uit. De consumentenorganisaties kunnen na overleg in het LOCOV met de overheid c.q. de vervoerder(s), waarbij partijen over en weer vragen stellen en hun standpunten toelichten, gezamenlijk adviezen uitbrengen over de voorgenoemde maatregelen.

De organisatievorm van het periodiek overleg en advies is afhankelijk van de situatie op de markt. Deze zal zich naar verwachting in de komende jaren snel ontwikkelen. Daarom lijkt het niet opportuun de organisatievorm vast te leggen in wetgeving. Wel zal het de stevigheid en de status – en daarmee het functioneren – van het LOCOV ten goede komen als het bestaan van het LOCOV wordt vermeld in regelgeving en/of concessievoorschriften. In elk geval zal het LOCOV minimaal eenmaal per jaar bijeenkomen. Partijen hebben overigens de intentie uitgesproken elkaar in beginsel minimaal vier maal per jaar te ontmoeten. Voor het regionaal vervoer zullen de decentrale overheden de organisatievorm opnemen in de concessievoorschriften.

De overleg- en adviesprocedure die de projectorganisatie voor het LOCOV ontwikkeld heeft¹, komt weliswaar enigszins complex, maar wel overzichtelijk en zorgvuldig op mij over (met dien verstande dat het initiatief voor overleg over een bepaald onderwerp ook van de consumentenorganisaties kan uitgaan). Daarom wordt deze in grote lijnen overgenomen. Het lijkt mij wel beter dat zaken als vergaderprocedures, de vergaderfrequentie en een reglement van orde werkendeweg door partijen onderling worden bepaald. Eveneens in onderling overleg kunnen partijen vanzelfsprekend bepalen dat er overleg en/of advisering zal plaatsvinden over andere onderwerpen dan die waarvoor dit verplicht wordt gesteld. Ik zal bezien hoe deze zaken zich ontwikkelen tot 2001, zolang het LOCOV nog geen wettelijke basis heeft en functioneert op basis van vrijwilligheid bij alle partijen.

Het is goed om voor deelname aan het LOCOV criteria te hanteren, opdat de bijeenkomsten constructief en werkbaar blijven. De criteria die door de projectorganisatie zijn voorgesteld, lijken mij uitstekend. Ook ten aanzien van de partijen die bij aanvang in het LOCOV zitting zouden moeten nemen, zal het voorstel van de projectorganisatie worden overgenomen. Consumentenorganisaties die vervolgens willen toetreden tot het LOCOV, kunnen daartoe bij mij een verzoek indienen. Ik zal dan toetsen of zij aan de criteria voldoen en mijn voorgenomen besluit volgens de geldende procedure in het LOCOV voorleggen. De leden van het LOCOV zijn verplicht zich tijdens de vergaderingen te laten vertegenwoordigen.

Er bestaat in het openbaar vervoer weinig ervaring met een constructie als het LOCOV. Daarom is het zinvol na enkele jaren te evalueren of het LOCOV naar wens functioneert. Het LOCOV functioneert vanaf september 1998 (zij het nog zonder verankering in wet- of regelgeving); de tweede helft van het jaar 2000 lijkt mij voorlopig een goed moment voor evaluatie.

¹ Zie bijlage C bij het advies van de projectorganisatie. Hierbij moet uiteraard wel in acht worden genomen wat eerder in deze brief is gezegd over de onwenselijkheid van gekwalificeerd advies (met marginale toetsing).

3. Tot slot

3.1 Reizigershandvest NSR

Tegelijk met het advies van de projectorganisatie is het reizigershandvest van NS Reizigers gepresenteerd. Het handvest beschrijft welke kwaliteit NSR aan de reizigers wil bieden, zonder dat de individuele consument er rechten aan kan ontleen. Het handvest is breed opgezet en volgt als het ware de reiziger gedurende zijn weg van huis naar bestemming. Onderwerpen die in het handvest aan de orde komen zijn reisinformatie, kaartverkoop, voorzieningen op de stations, voorzieningen in de trein, punctualiteit, betrouwbaarheid bij het bereiken van de eindbestemming, klantenservice, geschillenregeling en overleg met consumentenorganisaties. NSR doet in het handvest een aantal toetsbare uitspraken waarmee het presteren van NSR beoordeeld kan worden.

De consumentenorganisaties waarderen het uitbrengen van het handvest door NSR en de brede opzet ervan, maar zij zijn van mening dat het handvest in de huidige vorm nog essentiële tekortkomingen vertoont. NSR heeft overigens nadrukkelijk aangegeven het handvest verder te willen ontwikkelen.

Het is goed dat NSR met een handvest gekomen is. Het handvest getuigt van het besef dat de reiziger recht heeft op een goed produkt. Dit neemt niet weg dat er ruimte is voor verdere ontwikkeling.

3.2 Minimum voorzieningenniveau

De projectorganisatie is van mening dat een waarborging van het minimum voorzieningenniveau moet worden vastgelegd; niet alleen in financiële grootheden, maar ook in objectieve normen in termen van minimum frequentie en dito vervoervraag. Alleen dan kan objectief vastgesteld worden in hoeverre de consumentenorganisaties de overheid kunnen aanspreken op het bieden van adequaat openbaar vervoer. Aan de bedoelingen achter dit advies zal voldaan worden, zij het op een andere manier. Voor het regionaal vervoer geldt dat de decentrale overheden in de concessie een minimum voorzieningenniveau kunnen vastleggen. Voor het nationale spoorvervoer zal er gewerkt worden met één of meer concessies; in de concessievoorschriften zullen prestatienormen worden opgenomen¹.

3.3 Arbitrage als oplossing voor arbeidsconflicten

Het is begrijpelijk dat de consumentenorganisaties, na geconstateerd te hebben dat de maatschappelijke effecten van stakingen in het openbaar vervoer voor de reizigers onevenredig groot kunnen zijn, gezocht hebben naar een andere wijze om geschillen tussen werkgevers en werknemers te beslechten. De consumentenorganisaties zien een specifieke vorm van arbitrage, namelijk «final offer arbitrage»², als een in potentie geschikt middel voor het oplossen van arbeidsconflicten in het openbaar vervoer en derhalve voor het voorkomen van stakingen. Aangezien arbeidsconflicten primair een zaak zijn van werknemers en werkgevers en gelet op het feit dat arbitrage een middel is waartoe partijen zich vrijwillig zouden moeten verbinden, is hierin geen rol en geen verantwoordelijkheid voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat weggelegd. Als partijen gezamenlijk kiezen voor arbitrage, kunnen ze ook gezamenlijk voor de benodigde faciliteiten zorgen.

¹ Dit alles is uitgewerkt in *De derde eeuw spoor*.

² In deze vorm van arbitrage leggen partijen een eindaanbod neer bij de arbiter waarna deze één van beide aanbiedingen de voorkeur geeft zonder daar verandering in te brengen of zonder een middenweg te kiezen. Dit heeft een matigende werking op de eisen die partijen stellen.

3.4 Reacties op het advies van de projectorganisatie

Na het ontvangen van het advies van de projectorganisatie is dit aan diverse organisaties gezonden. De reacties zijn als bijlage bij deze brief gevoegd. Hieronder een korte reactie mijnerzijds op de respons. De branche-organisatie Mobis memoreert dat zij in februari 1997 aan de voorzitter van de projectorganisatie heeft laten weten dat zij het wenselijk zou vinden indien Mobis betrokken zou worden bij het project. Mobis constateerde toen namelijk dat het werk van de projectorganisatie onvermijdelijk ook uitstraling zou hebben naar het stads- en streekvervoer, al was de opdracht beperkt tot het nationale spoorvervoer. Ik heb aan het begin van mijn brief al aangegeven dat de projectorganisatie tijdens haar werkzaamheden tot de overtuiging kwam dat haar opdracht te beperkt was. Terecht is zij echter binnen de formele opdracht gebleven, mede gelet op de voortgang van het project. Dit is ook de reden dat Mobis indertijd niet alsnog in de projectorganisatie is opgenomen. Mobis meldt voorts van mening te zijn dat eventuele regelgeving zich zal moeten beperken tot hoofdlijnen. Een gedetailleerde regeling is onwenselijk. Ik ben het daarmee eens en ik denk dat mijn aanpak daarmee in overeenstemming is.

De ouderenorganisaties die samenwerken in het CSO kunnen in hoofdlijnen instemmen met het advies van de projectorganisatie. Ze steunen het voorstel voor het LOCOV. De ouderenorganisaties zijn van mening dat gekwalificeerde advisering met marginale toetsing de beste waarborgen biedt voor daadwerkelijke invloed van de uitgebrachte commentaren. Elders in deze brief heb ik al uitgelegd waarom er in mijn visie van gekwalificeerde advisering en van marginale toetsing geen sprake kan zijn.

De Gehandicaptenraad stemt in grote lijnen in met het advies van de projectorganisatie. Daarnaast wijst hij op een aantal concrete punten waar bijzondere aandacht nodig is voor (de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor) reizigers met een functiebeperking. In eerder verband heb ik al te kennen gegeven dat ik aan dit onderwerp veel belang hecht. Bovendien zijn in het Regeerakkoord maatregelen aangekondigd.

3.5 Samenvatting en conclusie

Tot slot van deze brief wil ik recapituleren wat er ten aanzien van consumentenbescherming in de regeringsvoorstellen voor wet- en regelgeving opgenomen zal worden.

Heel kort samengevat komt deze brief er op neer dat ten behoeve van de consumentenbescherming de volgende zaken vastgelegd moeten worden:

- de onderwerpen waarvoor geldt dat de consumentenorganisaties het recht hebben om invloed uit te oefenen op maatregelen van vervoerders en overheden
- de manier waarop consumentenorganisaties invloed kunnen uitoefenen:
 - overheden en vervoerders zijn verplicht consumentenorganisaties informatie te verschaffen
 - overheden en vervoerders zijn verplicht over voorgenomen maatregelen overleg te voeren met en advies te vragen aan consumentenorganisaties
 - welke manier van invloed uitoefenen van toepassing is op welk onderwerp

Voor zover nodig zal het wetsvoorstel Wet personenvervoer 2000 naar aanleiding van deze brief op korte termijn bij nota van wijziging voor wat het stads- en streekvervoer betreft worden aangepast. Voorts zal in het in

voorbereiding zijnde wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet aan de voornemens verwoord in deze brief uitvoering worden gegeven.

Op nationaal niveau zal het contact tussen consumentenorganisaties en overheid en tussen consumentenorganisaties en openbaar vervoerders plaatsvinden in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV).

Overigens is gebleken dat partijen in elk geval op nationaal niveau ook zonder dat er al sprake is van verplichtingen in wet- en regelgeving bereid zijn tot constructief overleg. Het LOCOV is daardoor in september 1998 van start gegaan en heeft inmiddels enkele vruchtbare bijeenkomsten gehad.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

Bijlagen:¹

- Consumentenbescherming in het openbaar spoorwegvervoer in Nederland. Advies aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, incl. management samenvatting
- kopieën van de reacties op het advies de branche-organisatie Mobis, het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO), de Gehandicaptenraad
- rapport van bevindingen OPV
- Kwaliteit zwart op wit. Handvest NS Reizigers

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.