

Vergaderjaar 2005–2006

29 644

Planologische Kernbeslissing Nota Mobiliteit

Nr. 64

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2006

Ik heb uw Kamer toegezegd om aan de slag te gaan met de verschillende voorstellen voor conflictbeslechting in het openbaar vervoer (OV) en uw Kamer op de hoogte te stellen van mijn bevindingen. In deze brief doe ik verslag van mijn onderzoek naar de mogelijke invulling en wenselijkheid van een vervoerarbiter en een OV-ambassadeur. Daarbij ga ik ook in op de invulling van het conflictbeslechtingskader dat ik in de Nota Mobiliteit heb aangekondigd.

Goede samenwerking en afstemming tussen alle partijen is de sleutel tot een goed OV voor de reiziger. Dit was ook één van de conclusies van het OV-beraad onder leiding van de heer Winsemius. De vraag is of en hoe deze afstemming en samenwerking nog verbeterd kan worden en wat de weg is die partijen, die in een conflictsituatie terecht komen, kunnen bewandelen.

Na overleg met overheden, vervoerders en consumentenorganisaties heb ik besloten om voor een periode van twee jaar een OV-ambassadeur te benoemen die twee rollen heeft:

- hij is het gezicht van het OV en bevordert bij overheden en vervoerders dat de kansen en mogelijkheden van het OV daadwerkelijk worden benut;
- hij kan in (potentiële) conflictsituaties desgevraagd bemiddelen, ter voorkóming van zware en langdurige juridische procedures.

In de tweede rol kan de OV-ambassadeur optreden als voorzitter van een commissie van wijzen, bestaande uit onafhankelijke deskundigen.

Ik zie geen noodzaak voor een formele vervoerarbiter in de vorm van een uitbreiding van de taken van de NMa/Vervoerkamer.

Uit bijgaande inventarisatie blijkt namelijk dat voor alle mogelijke conflictsituaties een formele vorm van toezicht of conflictbeslechting bestaat; zie bijlage 2¹ voor de typen mogelijke conflicten en de wettelijke grondslag voor beslechting.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Tijdens de gesprekken met diverse partijen uit de OV-wereld zijn geen voorbeelden van concrete conflicten op tafel gelegd, die niet binnen de bestaande formeel-juridische kaders opgelost kunnen worden. Daarbij gaven de meeste betrokken partijen aan dat in het geval zich conflictsituaties voordoen ze van mening zijn dat ze daar zelf uit moeten proberen te komen; hetzij bilateraal, hetzij via bestaande overlegstructuren.

Aanleiding

Tijdens het begrotingsoverleg in december 2005 sprak ik met uw Kamer over het voorstel van het lid Dijkema (PvdA) voor een vervoerarbiter in de vorm van een uitgebreide Vervoerkamer/NMa. Voor deze arbiter zouden in het voorstel van mevrouw Dijkema de bevoegdheden van de OPTA voor de telecommunicatiemarkt als uitgangspunt kunnen dienen. Deze arbiter zou een taak hebben bij het beslechten van conflicten tussen vervoerders onderling en tussen vervoerders en vervoersautoriteiten. De consumentenorganisaties pleiten voor een vervoerarbiter conform de NMa/DTe, die een rol kan spelen bij het oplossen van conflicten in de OV-sector. Deze voorstellen van mevrouw Dijkema en de consumentenorganisaties hangen samen met het conflictbeslechtingkader dat ik op voorstel van het OV-beraad in de Nota Mobiliteit heb aangekondigd. In de Uitvoeringsagenda bij de Nota Mobiliteit heb ik voorts de benoeming van een OV-ambassadeur aangekondigd.

Aanpak

In mijn verkenningen over de vervoerarbiter en OV-ambassadeur heb ik drie verschillende routes gevolgd:

1. In de discussie over vervoerarbiter en/of OV-ambassadeur vragen veel partijen om een voorbeeld te nemen aan de organisatie van andere netwerksectoren. Daarom heb ik een vergelijking gemaakt van de ordening van de markten voor OV, telecommunicatie en energie. Daarbij heb ik gekeken naar de taken van de toezichthouders in deze sectoren (NMa/Vervoerkamer, OPTA en NMa/DTe).
2. In de discussie over vervoerarbiter en/of OV-ambassadeur wordt vaak gesteld dat er in de OV-sector relaties en conflicten bestaan waarvoor geen formeel toezicht en conflictbeslechting voorzien zijn. Daarom heb ik aan de hand van een overzicht van alle mogelijke relaties in de OV-sector gekeken hoe deze relaties wettelijk zijn vormgegeven en op welke wijze het toezicht en de formeel-juridische conflictbeslechting in deze relaties zijn geregeld.
3. De OV-ambassadeur gaat met alle partijen in de OV-wereld te maken krijgen. Daarom heb ik met een groot aantal partijen in het OV gesproken: IPO, SKVV, VNG, Rover, Consumentenbond, ROA, SRR, Haaglanden, Provincie Gelderland, Provincie Zuid-Holland, Connexxion, NS, Mobis, KpVV, secretariaat OVW/Locov en NMa/Vervoerkamer. Daarbij heb ik hen gevraagd naar hun visie op de OV-ambassadeur en de vervoerarbiter en naar concrete voorbeelden van conflicten tussen partijen in het OV.

Op basis van deze drie onderzoekstrajecten heb ik voorlopige conclusies geformuleerd. Die heb ik ter consultatie voorgelegd aan partijen in de sector en hun reacties heb ik meegewogen in mijn definitieve conclusies, die ik u in deze brief zal schetsen.

Bevindingen

Ik ben tot de volgende conclusies gekomen:

- De uitbreiding van de NMa/Vervoerkamer naar een vervoerarbiter volgens het model van OPTA of NMa/DTe ligt op basis van de vergelijking tussen sectoren niet voor de hand. Ik ben tot die conclusie

gekomen door te kijken of de ordening daar waar de sectoren op elkaar lijken, overeenstemt. Het blijkt dat voorzover de betreffende sectoren op elkaar lijken, het toezicht en de handhaving op vergelijkbare wijze zijn georganiseerd. Een van de taken van de NMa/Vervoerkamer is dat hij net als OPTA en NMa/DTe toezicht op de toegang tot netwerken houdt. Verschillen in de organisatie van het toezicht en de handhaving zijn vooral te verklaren uit verschillen in marktordening tussen sectoren. Het feit dat consumenten in de OV-markt in een bepaald gebied niet kunnen kiezen tussen verschillende aanbieders van trein, tram, metro of bus verklaart de vereisten die overheden aan OV-concessiehouders stellen op het gebied van kwaliteit van dienstverlening en tarieven (zie bijlage 1)¹.

- In de interviews pleitten sommige partijen voor een vervoerarbiter met vergaande bevoegdheden om conflicten te beslechten (andere partijen toonden zich hier overigens juist tegen). In de gesprekken die ik heb gevoerd met partijen in het OV valt het mij op dat er door hen geen concrete voorbeelden van conflictsituaties op tafel zijn gelegd die niet waren op te lossen binnen de bestaande relaties en overlegstructuren. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door het Vervoerplan 2006 van de NS waar in hoofdstuk 9 wordt aangegeven hoe partijen onderling een oplossing hebben gevonden voor conflicterende wensen en belangen. In het geval dat partijen een conflict zelf niet kunnen oplossen, is er voor alle relaties in het OV een formele vorm van toezicht en conflictbeslechting vastgelegd (zie bijlage 2). Ik zie dan ook geen noodzaak om de NMa/Vervoerkamer de formele taak te geven om conflicten te beslechten.
- In de interviews geven partijen aan dat ze de OV-ambassadeur zien als iemand die kan bijdragen aan een gezamenlijk, positief beeld van het openbaar vervoer in Nederland (zie bijlage 3)¹. Verder zien ze een mogelijke rol van de OV-ambassadeur bij het oplossen van conflicten *voordat* deze in het formele, juridische conflictbeslechtingstraject terecht komen. De juridische drempels in dat traject zijn meestal erg hoog.

Mijn voorstel voor de invulling van de rol van de OV-ambassadeur

Ik denk dat een OV-ambassadeur binnen de huidige ordening van het OV een nuttige bijdrage kan leveren aan het functioneren van de sector. Op grond van bovenstaande conclusies, zie ik twee rollen/taken voor de OV-ambassadeur:

- De OV-ambassadeur is het gezicht van het openbaar vervoer en bevordert bij overheden en vervoerders dat de kansen en mogelijkheden van het OV daadwerkelijk worden benut. Hij richt zich op concessieoverstijgende zaken in het belang van de totale keten (van deur tot deur) en de aansluiting tussen verschillende netwerken, zodat de reiziger weet waar hij aan toe is qua informatievoorziening, kaartstelsel en toegankelijkheid (ongeacht de diversiteit aan vervoerders en regio's). Daarbij laat hij zien wat goed gaat, wat verwacht mag worden, maar ook wat realistisch gezien níet mag worden verwacht van het OV. Een positief, maar realistisch beeld dus. Natuurlijk blijven vervoerders zélf de regie voeren over hun externe communicatie en blijven ze zélf aanspreekbaar op hun productaanbod. Waar nodig kan de OV-ambassadeur bij de implementatie van de Nota Mobiliteit in regionale plannen aandacht vragen voor de kwaliteit van het OV.
- Ook in de beslechting van conflicten zie ik voor de OV-ambassadeur een taak. In de OV-markt bestaan veel partijen en relaties en zullen in de toekomst alleen maar meer relaties ontstaan. Zo'n complex aan relaties vergroot de kans op tegengestelde belangen die kunnen leiden tot conflicten. Daarom zou ik het goed vinden als er een OV-ambassadeur is die tijdig signaleert waar problemen kunnen ontstaan. Hij kan

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

dan helpen die problemen te voorkomen of op te lossen. De OV-ambassadeur zou bijvoorbeeld problemen zoals het HTM/Novio-vraagstuk vroegtijdig moeten signaleren, zodat tijdig een structurele oplossing kan worden gevonden.

De OV-ambassadeur gaat een rol vervullen in het conflictbeslechting-skader dat ik in de Nota Mobiliteit heb aangekondigd op voorstel van het OV-beraad. Bij de invulling van deze taak staat voorop dat de ambassadeur niet zal treden in de formele bevoegdheden van de decentrale overheden, van de bedrijven en van de minister zoals die zijn vastgelegd in de Wet personenvervoer 2000 en de Spoorwegwet. Uitgangspunt is dat partijen binnen hun bevoegdheden door goed onderling overleg zélf conflicten voorkomen of oplossen.

Doelstelling van het conflictbeslechtingskader is om bestuurlijk-juridische conflicten zoveel mogelijk te vermijden. Dat is een wens van alle betrokken partijen. Juridische conflicten en procedures vermijd je niet door een formele arbiter met juridische bevoegdheden, want dan blijf je in juridische sferen. Ik zie meer in een informele weg. De eerste stap in het conflictbeslechtingskader is het voeren van open en transparant overleg tussen de betrokken partijen. De OV-ambassadeur kan indien nodig toezien op de transparantie in dit overleg. De tweede stap is het doorbreken van patstellingen. Mochten partijen een probleem niet kunnen oplossen dan brengt de OV-ambassadeur hen bij elkaar voor bemiddeling, hetzij op zijn eigen initiatief, hetzij op hun verzoek. Maar alleen als alle betrokken partijen daarmee instemmen; de OV-ambassadeur heeft niet de bevoegdheid om partijen aan tafel te dwingen.

De OV-ambassadeur is tevens onafhankelijk voorzitter van een commissie van wijzen bestaande uit onafhankelijke deskundigen. Als partijen dat wensen, kunnen ze over een conflict advies vragen aan deze commissie. De adviezen van de commissie van wijzen zijn niet bindend. Maar ik verwacht dat partijen graag hun voordeel zullen doen met deze adviezen.

Een concept van deze brief heb ik voorgelegd aan koepelorganisaties van overheden, vervoerders en consumenten. Naar aanleiding van de reacties heb ik de rol en de taak van de ambassadeur aangescherpt en steviger neergezet. Ik zal de OV-ambassadeur voor een periode van twee jaar aanstellen. De OV-ambassadeur krijgt een onafhankelijke positie. Hij zal periodiek verslag uitbrengen aan alle partijen in het OV.

Evaluatie

Over twee jaar zal ik evalueren of de OV-ambassadeur de beoogde rol heeft kunnen vervullen en of hij heeft bijgedragen aan het oplossen van conflicten. De evaluatie van de rol van de OV-ambassadeur zal gebeuren in samenhang met de evaluatie van de Spoorwegwetgeving en de Concessiewet in 2008, op grond waarvan ik zal bezien of er veranderingen in de huidige organisatie van het toezicht in de OV-sector noodzakelijk zijn. Daarbij zal ik ook de positie van de consumentenorganisaties en de rol van de NMa/Vervoerkamer in ogenschouw nemen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs