

Vergaderjaar 1995–1996

18 986

Verhouding Rijksoverheid–NS

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 november 1995

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, niet meer gebonden aan de rijksoverheid, als monopolist een beleid gaat voeren dat op gespannen voet staat met de belangen van de reiziger. Aan mijn ambtsvoorganger is verzocht na te gaan in welke vorm een bescherming van de consumentenbelangen nodig zou kunnen zijn. In de vergadering van de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat op 2 mei jl. heb ik toegezegd voor de Kamerbehandeling van de verzelfstandiging van de NS **een visie op de inrichting van consumentenbescherming** aan te bieden.

Consumentenbescherming op de spoorwegmarkt is noodzakelijk

Bijgaande notitie gaat over de inrichting consumentenbescherming in het openbaar spoorwegvervoer. Ze bevat onder meer een grondmodel voor de inrichting dat door de Katholieke Universiteit Tilburg ontwikkeld is. Ik acht dit grondmodel bruikbaar voor het ordenen van te nemen maatregelen. De notitie geeft verder een kort overzicht van reeds bestaand instrumentarium, de wensen van NSR, Rover, Consumentenbond en ANWB alsmede mijn visie op de wijze waarop consumentenbescherming in de spoorwegbranche in Nederland tot ontwikkeling zou moeten komen.

Mij staan twee conclusies helder voor ogen. In de eerste plaats is consumentenbescherming op de spoorwegmarkt zonder meer noodzakelijk. Als gevolg van marktperfecties bestaat een onbalans in de machtsverhoudingen tussen producenten en consumenten. In de tweede plaats stel ik vast dat vormgeving van consumentenbescherming een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle betrokken actoren. Ik opteer daarom voor een aanpak waarbij actoren in gezamenlijk overleg tot een adequate inrichting van de consumentenbescherming komen. Vanzelfsprekend ben ik bereid dit proces te ondersteunen en de specifieke

verantwoordelijkheid van de overheid, ook als wet- en regelgever, voortvarend in te vullen.

*Rijksbeleid: ZELFREGULERING BINNEN DOOR DE RIJKSOVERHEID
BEPAAALDE KADERS*

Door de ontvlechting van de taken en verantwoordelijkheden van overheid en vervoerders veranderen de rollen van actoren op de spoorwegmarkt wezenlijk. Dat geldt niet alleen voor NSR en consumentenorganisaties maar ook voor de overheid zelf. Actoren moet de tijd worden gegund om in hun nieuwe rol te groeien. Bovendien is de overheid in de nieuwe verhoudingen niet meer de alles regulerende actor. Ik vind het dan ook niet passend om de overheid nu al dwingend te laten bepalen hoe andere actoren zouden moeten handelen. Van producenten en consumentenorganisaties mag ook een actieve, naar oplossingen zoekende, opstelling worden verwacht. Tegelijkertijd ben ik mij ervan bewust dat de spoorwegmarkt niet perfect is zodat consumentenbescherming nodig is. Ik zal daarom na een ervaringsperiode van twee jaar overgaan tot wet- en/of regelgeving. Bovendien geef ik het kader voor te bereiken resultaten in 1996.

Kader: te bereiken resultaten aan het eind van 1996

Het inrichtingsproces mag in mijn visie niet vrijblijvend zijn, daarvoor zijn de belangen van de reiziger/consument te groot. Ik heb daarom in de notitie als kader aangegeven welke resultaten mijns inziens aan het eind van 1996 bereikt moeten zijn:

1. De rechten van de individuele reiziger zijn vastgelegd in een handvest voor de situatie dat producent(en) van openbaar spoorwegvervoer het door hen gegarandeerde kwaliteitsniveau van de dienstverlening niet of onvoldoende leveren. Met name kan worden gedacht aan: informatieverschaffing, punctualiteit en betrouwbaarheid van de uitvoering van de dienstregeling, klachtenbehandeling, reinheid en comfort materieel en wachtruimten, sociale veiligheid, beschikbaarheid kaartverkoop en overige voorzieningen. Over het handvest hebben producenten en consumentenorganisaties overeenstemming bereikt.
2. Producent(en) en consumentenorganisaties hebben niet-vrijblijvende afspraken gemaakt over de wijze waarop consumentenorganisaties betrokken worden bij wijzigingen van het voorzieningenniveau en de dienstregeling.
3. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en consumentenorganisaties hebben niet-vrijblijvende afspraken gemaakt over de wijze waarop consumentenorganisaties advies kunnen uitbrengen bij de aankoopprocedure in de contractsector openbaar spoorwegvervoer.
4. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een methodiek ontwikkeld waarmee, afhankelijk van de vervoersvraag, het gewenste minimum voorzieningenniveau in het (spoorweg-)OV vastgesteld kan worden. De methodiek is besproken met consumentenorganisaties en wordt toegepast bij het beoordelen van de wenselijkheid tot aankopen van aanvullend onrendabel (spoorweg)vervoer.
5. De consumentenorganisaties hebben vastgesteld en geregeld welke rol elk hunner vervult in de consumentenbescherming in de spoorwegmarkt en hoe zij professioneel willen participeren in het overleg, bijvoorbeeld elk voor zich, of in een gezamenlijk verband.

6. In elk der relaties tussen producenten(en), consumenten en overheid zijn bevredigende oplossingen gevonden voor de vorm waarin overleg en onderhandeling gestalte krijgt. Datzelfde geldt voor de corrigerende organen. Het grondmodel van de KUB geldt hierbij als leidraad.

Naast inrichting en structuur is relevant hoe actoren in de praktijk daadwerkelijk met elkaar omgaan. Ook ten aanzien hiervan hanteer ik een toetsnorm: consumentenbescherming werkt goed als OV-producenten en OV-overheden belangrijke beleidsbeslissingen serieus toetsen bij consumentenorganisaties en hun adviezen verwerken in hun besluitvorming zonder dat de bevoegdheden van producenten c.q. overheden ten principale worden aangetast.

Ik ga ervan uit dat met dit kader het gedrag van actoren in voldoende mate de kenmerken zal gaan vertonen van een markt waarop concurrentie bestaat.

De overheid als marktordenaar volgt in 1998 met wet- en/of regelgeving

Ik zal de ontwikkeling van consumentenbescherming in de spoorwegmarkt in de komende jaren nauwgezet volgen en toetsen aan de hand van het hiervoor geschetste kader. Tegen de achtergrond dat voor de toekomst rekening gehouden moet worden met meerdere spoorwegondernemers op het spoorweganet, ligt het niet in de rede consumentenbescherming te verankeren in bilaterale contracten met deze ondernemers.

Het heeft mijn voorkeur tot wet- en/of regelgeving over te gaan, deze is immers algemeen verbindend voor alle spoorwegondernemers. Ik zal dit wet- en/of regelgevingsproces, nadat actoren in 1997 ervaring opgedaan hebben met consumentenbescherming, in 1998 in gang zetten. De inhoud van deze wet- en/of regelgeving zal mede bepaald worden door de ervaring die opgedaan wordt bij het inrichtingsproces in 1996 en 1997 alsook door de ervaring in andere EG-landen met betrekking tot de inrichting van consumentenbescherming.

In 1996 zal ik faciliteiten beschikbaar stellen aan actoren

Ik zal de andere actoren in de spoorwegmarkt, in casu NSR, Rover, Consumentenbond en ANWB alsmede mijn departement verzoeken c.q. opdracht geven de inrichting van de consumentenbescherming voortvarend ter hand te nemen. De bijgaande notitie kan daarbij als richtsnoer gebruikt worden.

Gelet op de in de notitie geconstateerde machtsonbalans tussen NSR en de consumentenorganisaties, acht ik het van belang dat de countervailing power van de consumentenorganisaties wordt gebundeld. Hierdoor kan de onderhandelingspositie van deze organisaties bij de behartiging van de belangen van de treinreizigers worden versterkt en meer in evenwicht worden gebracht met die van NSR. Daarom stel ik een aanloopsubsidie voor drie jaar beschikbaar ten behoeve van de inrichting van een gezamenlijk secretariaat bij de consumentenorganisaties. Aan dit secretariaat zal ik de binnen de rijksoverheid aanwezige relevante kennis en expertise op het gebied van verkeer en vervoer beschikbaar stellen.

Verder stel ik eenmalig middelen beschikbaar voor een onafhankelijke projectorganisatie die in 1996 ondersteuning geeft aan consumentenorganisaties en NSR bij het inrichten van consumentenbescherming. Ik denk dan met name aan het ontwikkelen van een reizigershandvest, het verder uitbouwen van het overleg en de inrichting van de corrigerende functie (zie hoofdstuk 2 van bijgaande notitie). Binnen deze projectorganisatie kan ook een verdiepende studie uitgevoerd worden naar

mogelijke inrichtingsalternatieven. Ik denk daarbij met name aan het nader inhoud geven aan adviesbevoegdheden van consumentenorganisaties. Daarbij zal zeker aandacht besteed moeten worden aan ervaring in andere EG-landen.

Betrokken actoren ondersteunen mijn beleid

Over de geschetste voorstellen is overleg gevoerd met Rover, Consumentenbond, ANWB en NS. Hoewel partijen vanzelfsprekend elk aan hun eigen specifieke wensen blijven vasthouden, is mij gebleken dat er voldoende draagvlak bestaat voor het door mij ingezette beleid: partijen zijn bereid hun medewerking te verlenen aan het voorgestelde onafhankelijke project om de consumentenbescherming in 1996 verder in te richten. Dat verheugt mij. Mijn departement zal zich hierbij aansluiten zodat ik met vertrouwen de toekomst tegemoet zie.

Met dit pakket aan maatregelen meen ik een goede balans gevonden te hebben door enerzijds de overheid haar eigen verantwoordelijkheden actief te laten invullen en anderzijds het kader te scheppen waarmee de andere actoren in staat gesteld worden om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen voor de inrichting van consumentenbescherming in het openbaar spoorwegvervoer. Mijn voornemen tot wet- en/of regelgeving in 1998 draagt ertoe bij dat dit inrichtingsproces niet vrijblijvend zal zijn.

Moge u uit het voorgaande duidelijk geworden zijn dat ik het maatschappelijke belang van een adequate consumentenbescherming in het openbaar spoorvervoer onderkend heb.

Tijdens de behandeling van de verzelfstandiging van de NS zal ik hierover dan ook gaarne met u van gedachten wisselen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|---|
| <p>1. CONSUMENTENBESCHERMING NADER BESCHOUWD</p> <ul style="list-style-type: none"> – Consumentenbescherming en Kabinetsstandpunt Wijffels hangen met elkaar samen 6 – De spoorwegmarkt is fundamenteel anders geordend dan post-, telecommunicatie of electriciteitsmarkt 6 – In de ogen van de consument zijn NSR en de overheid beide monopolisten 6 – Kiezen uit alternatieven is bij het openbaar vervoer thans zelden mogelijk 7 – Consumentenbescherming vermindert machts-onbalans 2 7 – Inrichting consumentenbescherming thans beperken tot openbaar railvervoer 7 – Leeswijzer 8 <p>2. GRONDSLAGEN VOOR DE INRICHTING VAN CONSUMENTENBESCHERMING</p> <ul style="list-style-type: none"> – Het KUB-model is een goed uitgangspunt voor integraal beleid 8 – Actoren ontlenen hun macht aan monopolie of bundeling 9 – Beïnvloeding door overleg en onderhandeling 9 – Voorkomen of beslechten van conflicten met toezicht, arbitrage en/of toetsing 9 – Grote diversiteit in buitenlandse regelingen 10 – Consumentenbescherming omvat zes thema's met wisselende betrokkenheid van actoren 10 – Verder inrichten consumentenbescherming: inhoud, vorm én de weg waarlangs 11 <p>3. REEDS BESTAANDE REGELINGEN EN VOORZIENINGEN</p> <ul style="list-style-type: none"> – Meerdere wetten bevatten bepalingen voor consumentenbescherming 11 | <ul style="list-style-type: none"> – Consumentenbescherming in leveringsvoorwaarden en overeenkomsten 12 – Consumentenbescherming is ook opgenomen in overlegvormen 12 – Er bestaat een regeling om geschillen te beslechten 13 <p>4. WAT WILLEN BETROKKEN ACTOREN</p> <ul style="list-style-type: none"> – NS-Reizigers overweegt handvest maar acht wetgeving onnodig 13 – ROVER wenst integrale reizigersinvloed en bescherming tegen wanprestatie 14 – Consumentenbond verlangt meerdere organen om machts-onbalans te compenseren 14 – ANWB legt nadruk op ketenafstemming en kwaliteitsmonitoring 15 <p>5. ONTWIKKELINGSVISIE VAN DE RIJKSOVERHEID ALS MARKTORDENAAR</p> <ul style="list-style-type: none"> – Consumentenbescherming is geen nieuw fenomeen 15 – Keuzevrijheid beperkt: EG-regelgeving en Kabinetsstandpunt Wijffels zijn kaderbepalend 15 – Invulling consumentenbescherming is een verantwoordelijkheid van alle betrokken actoren 16 – Rijksbeleid: ZELFREGULERING BINNEN KADERS VAN DE RIJKSOVERHEID 16 – Rijkskader consumentenbescherming: te bereiken resultaten in 1996 17 – De overheid als marktordenaar volgt in 1998 met wet- en of regelgeving 17 – In 1996 stelt de rijksoverheid faciliteiten beschikbaar aan actoren 18 |
|--|---|

1. CONSUMENTENBESCHERMING NADER BESCHOUWD

Consumentenbescherming en Kabinetsstandpunt Wijffels hangen met elkaar samen

Bij de behandeling van het Kabinetsstandpunt Wijffels (KSW) in de Tweede Kamer in het najaar van 1993 is van diverse zijden naar voren gebracht dat het denkbaar is dat een verzelfstandigde NS, niet meer gebonden aan de rijksoverheid, als monopolist een beleid gaat voeren dat op gespannen voet staat met de belangen van de reiziger. Aan de Minister werd verzocht na te gaan in welke vorm een (aanvullende) bescherming van de consumentenbelangen nodig zou kunnen zijn. De Minister heeft in de vergadering van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat op 2 mei 1995 toegezegd bij de Kamerbehandeling van de verzelfstandiging van de NS een voorstel voor consumentenbescherming aan te bieden. De Minister gaf daarbij wel aan dat de beoogde maatregelen moeten aansluiten bij het KSW. Samengevat zegt dit over consumentenbescherming (blz 10):

NS krijgt vrijheid van tarieven, voorzieningenniveau en investeringen, ondernemersvrijheid dus.

De keuze om deze vrijheden te geven is niet geheel vrij, EG-regelgeving dwingt ertoe. De vrijheid is overigens betrekkelijk, het handelen van NS wordt bepaald door zowel de markt, als door de publieke opinie, belangenorganisaties en politieke beeldvorming. Bovendien kan de overheid door het contracteren van onrendabele vervoersdiensten toereikende vervoersvoorzieningen waarborgen.

De spoorwegmarkt is fundamenteel anders geordend dan post-, telecommunicatie- of electriciteitsmarkt

Het KSW, mede ingegeven door Europese regelgeving, geeft een toekomstige ordening van de openbare spoorwegmarkt die specifiek is in zijn soort en die wezenlijk afwijkt van bijvoorbeeld het postwezen en telecommunicatie of de elektriciteitsvoorziening. Bij laatstgenoemden wordt de producent met een concessie gedwongen om het gehele maatschappelijke voorzieningenniveau te leveren, inclusief onrendabel. De daaruit voortvloeiende kosten mogen in de tarieven afgewenteld worden¹. Dit type producenten combineert dus commerciële verantwoordelijkheid met maatschappelijke. De spoorwegexploitant mag zich echter beperken tot alleen de commerciële verantwoordelijkheid. Door aanvullend onrendabel vervoer bij te kopen neemt de overheid immers zelf de verantwoordelijkheid voor het maatschappelijk minimum voorzieningenniveau op zich. Dit afwijkende besturingsmodel voor het spoorwegvervoer ligt vast in Europese spoorwegregelgeving.

Bij het spoorwegvervoer is de overheid als contractant van onrendabel vervoer dus zelf ook marktpartij bij de exploitatie.

In de ogen van de consument zijn NSR en de overheid beide monopolisten

De treinreiziger ziet maar één producent: NSR. Deze levert rendabel spoorwegvervoer op de vrije markt en onrendabel vervoer met contracten van de overheid, in beide gevallen rijden er treinen. Voor de belangenbehartigers van de reizigers is de kopende overheid wél een relevante actor, deze is immers middels het bijkopen van onrendabele diensten verantwoordelijk voor het maatschappelijke minimum voorzieningenniveau. Beide actoren, NSR en overheid vertonen in de ogen van de consument sterk monopolioïde trekken. NSR is de enige leverancier van spoorwegdiensten en naar de algemene verwachting zal dat op korte termijn niet

¹ De overheid heeft echter invloed op de prijsvorming; het afwentelingsmechanisme is daarmee ingekaderd.

anders worden². De kopende overheid in de contractsector is vooralsnog het rijk; deze is per definitie monopolist. Maar ook bij decentralisatie naar provincies en gemeenten blijft de monopolioïde situatie bestaan: men is monopolist in zijn eigen gebied. Consumentenbescherming geldt dus niet alleen in de relatie met OV-producenten maar ook in die met de overheid.

Kiezen uit alternatieven is bij het openbaar vervoer zelden mogelijk

Het KSW legt sterk de nadruk op concurrentie. Verondersteld wordt dat deze een sterke prikkel vormt voor klantgerichtheid en kostenreductie in de bedrijfsvoering van de producenten, leidend tot lagere tarieven en/of meer openbaar vervoer. De reiziger is daarbij gebaat. Concurrentie betekent echter ook het tegelijkertijd kunnen kiezen uit meerdere producten die voorzien in de behoefte van de reiziger. Dat is bij het openbaar vervoer maar zeer beperkt mogelijk. Bij concurrentie om de weg zoals die is voorgenomen in het stads- en streekvervoer wordt gedurende circa vijf jaar een netwerkconcessie uitgegeven die concurrentie met andere OV-producten verhindert. De overheid kan zo'n concessie aanvullen met lijncontracten, maar doet dat om witte vlekken in de concessie op te vullen en niet om concurrentie te bevorderen. Concurrentie om de weg leidt dus niet tot de situatie dat de consument uit meerdere mogelijkheden kan kiezen als hij/zij zich van A naar B wil verplaatsen. Bij het spoorwegverkeer is gekozen voor concurrentie op de rail. De exploitatie op het nationale net is rendabel zodat concessies in principe ongewenst zijn³. Denkbaar is bijvoorbeeld een luxe en dure sneltrein van Maastricht naar Amsterdam van exploitant A die concurreert met een goedkope boemel van exploitant B. In dit geval kan de reiziger echt kiezen. Deze concurrentie lijkt zich op korte termijn niet te ontwikkelen. Eerder zullen keuzemogelijkheden ontstaan tussen trein en lange-afstand-bus.

Consumentenbescherming vermindert machtsonbalans

Consumentenbescherming is erop gericht om de machtsonbalans tussen monopolioïde producenten en overheden en (georganiseerde) consumenten zodanig te compenseren dat er een machtsverwicht ontstaat dat vergelijkbaar is met een markt waarop wel volledige concurrentie bestaat. Dat de spoorwegmarkt, zeker op de korte termijn, geen «gebalanceerde» markt zal zijn, blijkt uit een recente studie van de KUB⁴. In deze studie is onderzoek gedaan naar consumentenbescherming in het openbaar vervoer in een aantal Europese landen en in enkele nutssectoren in Nederland. Uit de studie blijkt dat er geen algemeen geldend empirisch kader bestaat voor de inrichting van consumentenbescherming; de verschillen per land/branche zijn groot. In de studie wordt voor de Nederlandse situatie een werkbare synthese gemaakt die uitmondt in een inrichtingsmodel voor marktordening in een imperfecte markt. Dit «grondmodel» vloeit logisch voort uit het KSW en onderkent expliciet drie categorieën marktactoren: producenten, consumenten én overheden. De studie concludeert dat aanvullende consumentenbescherming nodig is. Bij de totstandkoming van deze studie zijn Rover, Consumentenbond en ANWB als klankbord betrokken geweest.

Inrichting consumentenbescherming thans beperken tot het openbaar railvervoer

Consumentenbescherming is niet alleen in het spoorwegvervoer relevant. Wel is bij het spoorwegvervoer de urgentie hoger dan bij het stads- en streekvervoer. Bij dit laatste vervoer blijft ook in de toekomst een band bestaan tussen vervoerders en overheid door aanbesteding van concessies en/of contracten. Deze relatie biedt mogelijkheden om nadere

² Naar verwachting zal NSR vooralsnog de «national carrier» blijven. Daarentegen wordt op de regionale OV-markten wel degelijk concurrentie voor NSR voorzien, met name van bus en light-rail.

³ Wel moet de exploitant over capaciteit op de infrastructuur beschikken. Deze wordt non-discriminair toegedeeld.

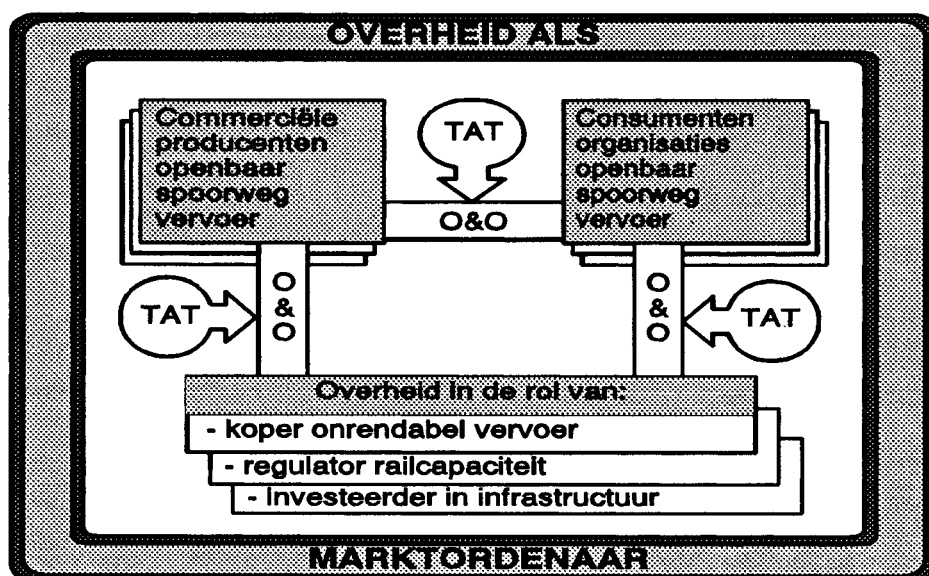
⁴ «Sporen naar adequate consumentenbescherming», een verkennende studie in het openbaar (rail)vervoer; Katholieke Universiteit Brabant, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vakgroep Beleids- en Organisatiewetenschappen; december 1995. De studie is uitgevoerd in opdracht van de projectgroep MOVER.

bepalingen voor consumentenbescherming op te nemen. Bij het spoorwegvervoer is dat, behoudens de contractsector, op die wijze niet meer mogelijk. De spoorwegmarkt vraagt dus om een eigen aanpak van consumentenbescherming.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt het grondmodel van de KUB behandeld. Dit model vormt een goed kader om de samenhang van maatregelen te onderkennen. In hoofdstuk 3 wordt geïnventariseerd welke vormen van consumentenbescherming thans reeds beschikbaar zijn. Hoofdstuk 4 vormt een weergave van de inzichten en wensen van NSR, Rover, Consumentenbond en ANWB. In hoofdstuk 5 is de ontwikkelingsvisie van de rijksoverheid als marktordenaar weergegeven.

2. GRONDSLAGEN VOOR DE INRICHTING VAN CONSUMENTEN-BESCHERMING



Figuur 1. Marktordening openbaar spoorwegvervoer

Het KUB-model is een goed uitgangspunt voor integraal beleid

Het bovenstaande grondmodel is een uitwerking van het model in de KUB-rapportage. Het maakt zichtbaar dat er drie groepen actoren zijn: producenten, consumentenorganisaties en een overheid in meerdere rollen. De actoren zijn met elkaar in interactie binnen een algemeen, door de overheid ingericht, kader van marktordening: EG-regelgeving en wetten op het gebied van mededinging, ruimtelijke ordening, spoorwegen, personenvervoer e.d. Elke groep actoren onderhoudt relaties met de beide andere groepen. Binnen een relatie is sprake van overleg en onderhandeling (O&O). Door imperfecte concurrentie zijn de machtsverhoudingen niet in balans, daarom is er een corrigerende functie: toetsing, arbitrage en/of toezicht (TAT). Deze functie lost geschillen op of voorkomt ze. Het grondmodel geeft aan waar «checks and balances» aangebracht kunnen worden om te bereiken dat de spoorwegmarkt de situatie van volledige concurrentie zoveel mogelijk benadert. Dit «balanceren» geldt voor alle drie relaties, de overheid kan daarbij een zinvolle functie vervullen. Het evenwicht is echter dynamisch, dat wil zeggen dat het

afhangt van de wil en opstelling van actoren met tegengestelde én gezamenlijke belangen, een netwerk van actoren dus. Het is een illusie dat de overheid een soepele marktwerking alléén kan regelen. Het is evenzeer een illusie dat een geliberaliseerde markt zonder kaders van de overheid evenwichtig kan worden ingericht.

Actoren ontlenen hun macht aan monopolie of bundeling

Actoren moeten een volwaardige positie in de markt kunnen innemen. Zolang NSR⁵ monopolist is geldt dat ze veel macht heeft, zij het dat NSR kwetsbaar is voor maatschappelijke opinievorming. Een toename van het aantal producenten vermindert de dominantie van NSR. Meer concurrentie blijft dus heilzaam uit oogpunt van machtsbalans. Aan consumentenzijde opereren thans Rover, Consumentenbond, ANWB alsmede categoriale organisaties voor bejaarden en gehandicapten. De beleidsbundeling tussen deze organisaties is niet groot. Bovendien is Rover, de meest directe belangenbehartiger in het openbaar vervoer, wel weerbaar en herkenbaar, maar de «massa» is gering⁶. De rijksoverheid manifesteert zich in drie rollen, als koper in de contractsector, als regelgever bij de capaciteitsverdeling en als investeerder in de infrastructuur. De rollen zijn ambtelijk geconcentreerd binnen de directie Collectief Personenvervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De overheid is daarmee een sterke marktpartij.

Beïnvloeding door overleg en onderhandeling (O&O)

Om elkaar te beïnvloeden overleggen en onderhandelen actoren met elkaar. Het resultaat hiervan wordt bepaald door de onderlinge machtsverhoudingen. De relatie producenten en individuele consumenten betreft de levering van spoorwegdiensten. Individuele reizigers willen dat de dienst voldoet aan minimumkwaliteitseisen, zoals voldoende plaats in de trein en op tijd aankomen. Om rechten af te kunnen dwingen, moeten deze bekend en erkend zijn. Voor het oplossen van geschillen moet een regeling getroffen zijn. Op het geaggregeerde niveau van de belangenbehartiging spelen in deze relatie vraagstukken zoals wijziging van leveringsvoorwaarden en voorzieningenniveau en afstemming op ander openbaar vervoer. Tussen consumentenorganisaties en overheden speelt op de korte termijn de vraag welk minimum voorzieningenniveau aan onrendabel vervoer door de overheid ingekocht wordt. Voor de verdere toekomst is de aanleg van nieuwe infrastructuur belangrijk. Consumentenorganisaties willen invloed uitoefenen op de korte- en lange-termijnbeslissingen van de overheid. De relatie tussen producenten en overheid heeft vooral betrekking op het sluiten van contracten voor onrendabele diensten en het reguleren van de spoorwegmarkt met capaciteitsmanagement. Voor consumentenbescherming is deze relatie relevant omdat in concessies, contracten en toewijzingen van railcapaciteit door de overheid aanvullende bepalingen voor consumentenbescherming opgenomen kunnen worden. Een belangrijk «balanceermiddel» is het verminderen van willekeur door het opstellen en publiceren van consumentenrechten, modelcontracten, geobjectiveerde minimumvoorzieningenniveaus, investeringsplannen e.d. Eenzelfde functie heeft het (afgedwongen) toegankelijk maken van essentiële informatie en het aan banden leggen van ondernemingsbevoegdheden.

Voorkomen of beslechten van conflicten met toezicht, arbitrage en/of toetsing (TAT)

Marktimperfecties vormen een bron van potentiële conflicten. Wanneer voorzieningen getroffen worden om conflicten op te lossen, heeft dat op zich al een preventieve werking. Het ligt voor de hand onafhankelijke

⁵ Voor consumentenbescherming kunnen ook andere commerciële dochters van NS van belang zijn zoals NS-Stations. De taakorganisaties RailInfraBeheer, RailNed en Verkeersleiding vallen buiten het grondmodel.

⁶ Rover heeft dit onderkend en heeft zich inmiddels een aanzienlijke ledengroei tot doel gesteld.

instituten in het leven te roepen die conflicten in een relatie weg kunnen nemen. Dat kan door toezicht, d.w.z. het voorschrijven en handhaven van beslissingsregels, door arbitrage, d.w.z. het doen van bindende uitspraken in een voorgelegd conflict of door toetsing, d.w.z. het achteraf beoordelen van een beslissing aan de hand van normen. Elke relatie kent zijn specifieke correctievraagstukken, de functie dient daarop afgestemd te zijn. Een geschillenregeling openbaar vervoer heeft bijvoorbeeld een corrigerende functie in de relatie consumenten–producenten. In de relatie producenten–overheid komt een toezichthoudend instituut bij de capaciteitsverdeling van de infrastructuur terwijl het tweede Kabinetstandpunt Brokx gewag maakt van een instituut dat toezicht moet houden op de wijze waarop de overheid aanbesteedt. De Wet Economische Mededinging regelt het toezicht op het gedrag van aanbieders (anti-kartelvorming).

Grote diversiteit in buitenlandse ontwikkelingen

Uit de KUB-studie blijkt dat in het buitenland voor verschillende oplossingen gekozen is. België kent een spoorombudsman die individuele reizigersklachten behandelt.

Daarnaast is er een relatief vrijblijvend Handvest voor de Klant. De Franse overheid heeft een Chartre des Services Publique gepubliceerd en heeft daarmee een kwaliteitsnorm gesteld ten behoeve van reizigers. In Duitsland houden Openbare Lichamen, onder controle van de lokale overheid, toezicht op de afstemming van dienstregelingen en bepalen welke vervoersmodaliteit voor een gegeven traject in aanmerking komt. De regulering betreft dus vooral de relatie producenten–overheid. In Engeland is de liberalisering van het spoorwegvervoer ver doorgevoerd maar tegelijkertijd zijn er krachtige maatregelen genomen op het gebied van consumentenbescherming. De reizigersrechten zijn vastgelegd in een Citizen's Charter. Dit bevat naast produktvereisten ook informatieplichten en minimum voorzieningenniveau. Er zijn agencies opgericht die toezicht houden op het functioneren van markten. Specifiek voor de spoorwegmarkt is een Rail Regulator ingesteld, een correctie-orgaan dat belast is met zowel arbitrage in consumentenaangelegenheden alsook toezicht op de marktwerking en advisering over het minimum voorzieningenniveau en tarieven. De bevoegdheden zijn wettelijk verankerd. Ook zijn er regionale gebruikersraden (TUCC's) met een wettelijke grondslag.

Consumentenbescherming omvat zes thema's met wisselende betrokkenheid van actoren

Het begrip consumentenbescherming heeft geen eenduidige inhoud, vrijwel elke actor geeft er zijn eigen inhoud aan⁷. Niettemin kunnen uit de literatuur een zestal thema's gedestilleerd worden die tezamen de begripsinhoud consumentenbescherming omvatten:

1. Minimum kwaliteitsnormen van de dienstverlening en sociale veiligheid;
2. Tarieven en algemene leveringsvoorwaarden, inclusief doelgroepenbeleid;
3. Minimum voorzieningenniveau en inkoopbeleid overheid;
4. Belangrijke wijzigingen in dienstregeling en onderlinge afstemming;
5. Overheidsbeleid ter bevordering van een goede marktwerking;
6. Regelingen voor klachten en conflicten.

Minimum kwaliteitsnormen betreffen rechten van de individuele consumenten, ze kunnen vastgelegd worden in een handvest. Tarieven en leveringsvoorwaarden behoren tot de ondernemersvrijheid van de spoorwegondernemer, het Burgerlijk Wetboek is hierop van toepassing.

⁷ Rover spreekt bijvoorbeeld over «reizigersinvloed», de Consumentenbond noemt het «Bescherming van consumentenbelangen».

Door aanvullend te contracteren bepaalt de kopende overheid het minimum voorzieningenniveau. Deze kan hierop worden aangesproken door de Tweede Kamer. Wijzigingen in de dienstregelingen en onderlinge afstemming is een verantwoordelijkheid van de producenten, die daarop aangesproken moeten kunnen worden door alle betrokkenen in de samenleving en de consumentenorganisaties in het bijzonder. Het bevorderen van marktwerking behoort tot het domein van de overheid voor zover het wet- en regelgeving betreft maar de beste marktwerking bestaat bij volledige mededinging. Het oplossen van klachten en conflicten speelt zich af tussen actoren, al of niet met interventie van een arbitrerende of rechtsprekende overheid.

Verder inrichten consumentenbescherming: inhoud, vorm én de weg waarlangs

De «inhoud» van consumentenbescherming betreft de zojuist geschetste zes thema's. Deze kunnen op verschillende manieren worden ingevuld. Bepalend daarvoor zijn EG-regelgeving, het Kabinetsstandpunt Wijffels en in meer algemene zin de gewoonten en gebruiken in een land. De «vorm» is terug te vinden in het eerder geschetste grondmodel. Uit het korte overzicht van buitenlandse ontwikkelingen blijkt dat in elk land verschillende elementen uit het grondmodel tot ontwikkeling zijn gebracht. Met behulp van dit model is een samenhangende invulling mogelijk die past bij de Nederlandse spoorwegmarkt. Bij de «weg waarlangs» gaat het om de vraag hoe actoren tot een invulling komen en vooral ook welke rol en positie de rijksoverheid daarbij inneemt. In hoofdstuk 5 komt dit aan de orde. Eerst wordt echter beschreven wat er al aan regelgeving beschikbaar is (hoofdstuk 3) en wat de andere actoren voor ogen staat (hoofdstuk 4).

3. REEDS BESTAANDE REGELINGEN EN VOORZIENINGEN

Meerdere wetten bevatten bepalingen voor consumentenbescherming

De Wet Personenvervoer verplicht de Minister van V&W om over voorstellen van wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling op het terrein van o.m. het openbaar vervoer, overleg te voeren met o.m. vertegenwoordigers van representatieve organisaties die de belangen van gebruikers van het openbaar vervoer behartigen. Het besluit personenvervoer bevat bepalingen over o.m. het verkrijgen en de geldigheid van een vervoerbewijs, het recht van de reiziger op een plaats voor zover beschikbaar, het recht op een gereserveerde plaats, verstoring van rust, orde veiligheid en goede bedrijfsgang.

De Spoorwegwet bepaalt in artikel 1 dat spoorwegondernemingen, onverminderd de bepalingen van boek 8 BW, verantwoordelijk zijn voor schade aan personen of goederen tijdens het vervoer ontstaan, tenzij zij daaraan niet schuldig zijn. Voor zover bestaande bepalingen in de Spoorwegwet samenhangen met tarieven, dienstregeling en vervoerbewijzen, vervallen deze met de inwerkingtreding van wetsvoorstel 24 042 (implementatie richtlijn 91/440/EEG). Vooruitlopend daarop zijn deze bepalingen bij KB van 19 mei 1993 (Stb. 291) buiten toepassing verklaard.

In boek 8 Burgerlijk Wetboek wordt de aansprakelijkheid van een vervoerder beperkt ten opzichte van de algemene bepalingen over aansprakelijkheid. Het betreft onder meer beperking van de aansprakelijkheid voor dood of letsel en voor verlies of beschadiging van bagage en uitsluiting van de aansprakelijkheid voor vertraging (resp. artikel 105, 106 en 108). Boek 6 BW bevat dwingende bepalingen over algemene voorwaarden, door de gebruiker (i.c. NS) in relatie tot de wederpartij (i.c.

de consument) te hanteren. Een belangrijke bepaling betreft de vernietigbaarheid van onredelijk bezwarende bedingen en van bedingen waarvan de wederpartij (consument) in redelijkheid geen kennis heeft kunnen nemen. Ter verduidelijking is een «zwarte lijst» opgenomen van bedingen die zonder meer als onredelijke bezwaren worden aangemerkt en dus vernietigbaar zijn (bijv. het ontnemen van het recht aan de consument om de reeds betaalde reis daadwerkelijk te maken). Daarnaast bevat een «grijze lijst» de bedingen waarvan wordt vermoed dat deze onredelijk bezwarend zijn (bijvoorbeeld het recht van NS om een wezenlijk andere route aan te bieden dan waarvoor een kaartje is gekocht, tenzij de reiziger het recht heeft de vervoerovereenkomst te ontbinden). Van belang is de bepaling in boek 6 BW die het de consumentenorganisaties mogelijk maakt ten behoeve van de consument het Gerechtshof in Den Haag te verzoeken bepaalde bedingen onredelijk bezwarend te verklaren en daarmee te vernietigen. Op grond van art. 305A boek 3 BW kan iedere stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid (de meeste consumentenorganisaties) een rechtsvordering instellen die het belang van de reiziger beoogt te beschermen, voorzover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt. Uitgezonderd is de vordering tot schadevergoeding in geld. Voorwaarde is dat eerst voldoende getracht is via overleg tot overeenstemming te komen. Zo is in het verleden meermalen met succes een vordering tot opheffing van een – langdurige – staking ingesteld.

Consumentenbescherming in leveringsvoorwaarden en overeenkomsten

NS hanteert eigen Algemene Vervoersvoorwaarden (AVR-NS) in haar relatie met de reiziger. De voorwaarden betreffen onderwerpen als geldigheid van vervoerbewijzen en abonnementen, prijzen, verstrekking van duplicaten, terugbetaling van de vervoerprijs, aansprakelijkheid, handbagage, klachten en geschillen. Expliciet is bepaald dat wijziging alleen mogelijk is na overleg (dus niet in overleg) met representatieve organisaties van consumenten. De «vaste klant» van NS (abonnementhouder) bindt zich aan de AVR-NS op het moment van aanschaf van het abonnement. De koper van een los treinkaartje wordt geacht de algemene voorwaarden te kennen en te aanvaarden nu de voorwaarden verkrijgbaar zijn aan het loket en het bestaan ervan duidelijk wordt aangekondigd.

Het Openbare-dienstcontract overgangperiode reizigersvervoer NS bevat een aantal bepalingen die tot 1 januari 2000 garanties voor het voorzieningenniveau omvatten. Het betreft o.m. een minimumnorm voor plaatscapaciteit in de trein, een maximaal toegestane daling van het aantal plaatskilometers met niet meer dan 15% t.o.v. de dienstregeling 1995–1996 en strakke normen voor de bediening van stations.

Consumentenbescherming is ook opgenomen in overlegvormen

Het Overlegorgaan Personenvervoer is bij wet opgericht en is bedoeld om beleidsvoornemens van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat betreffende het personenvervoer, te bespreken met belanghebbenden en er zo mogelijk overeenstemming over te bereiken. Overleg over wetsontwerpen is wettelijk voorgeschreven. Deelnemers zijn vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, consumentenorganisaties alsmede vertegenwoordigers van de Minister.

Het overleg over de Algemene Vervoersvoorwaarden Reizigers van de NS (AVR-NS) wordt gevoerd met de Consumentenbond en Rover. Het overleg vindt plaats binnen het kader van de SER, Commissie voor Consumentenaangelegenheden. Het overleg is civielrechtelijk van aard; de AVR-NS wordt getoetst aan o.a. de redelijkheid en billijkheid en aan de

zwarte en grijze lijst van Boek 6 BW. De mogelijkheid van collectieve actie in geval van onredelijk bezwarende bedingen is eerder reeds genoemd.

Medio 1995 heeft NS een «Consumentenoverleg NS» opgericht. Doel van het overleg is het in een vroeg stadium uitwisselen van informatie tussen NS-concern en consumentenorganisaties over landelijke NS-plannen en lange-termijnontwikkelingen. In het overleg participeren Consumentenbond, Rover, ANWB, Ouderenbond CSO, Gehandicaptenraad, Rijksoverheid als klant/grootgebruiker (BiZa), VNO/NCW en MKB Nederland. In het overleg zitten o.m. de voorzitter van de Raad van Bestuur van NS, de alg. directeur NSR en de directeur NS Stations. Het overleg vindt drie maal per jaar plaats en heeft een onafhankelijk voorzitter.

Gesproken wordt o.m. over tarieven, dienstregelingen, landelijke plannen voor onrendabele lijnen en voor bediening nieuwe stations, verzelfstandiging, gevolgen NS-reorganisatie voor klanten, AVR-NS, anti-agressiepolitiek en Europese ontwikkelingen. Het overleg is geen forum voor individuele klachten, lokale of regionale onderwerpen. Jaarlijks wordt een – voor ieder verkrijgbaar – overzicht van de besproken onderwerpen gemaakt. Het reizigersbedrijf van de NS (NSR) overlegt periodiek met o.m. de Consumentenbond, Rover, de Gehandicaptenraad, de ANWB en de ENFB. NS streeft ernaar dat het periodiek overleg en het reeds genoemde Consumentenoverleg NS een aanvullend karakter hebben. Op regionaal niveau worden regelmatig klantenpanels gehouden tussen de routemanager en een wisselend panel van reizigers.

Er bestaat een regeling om geschillen te beslechten

De Geschillencommissie Openbaar Vervoer is begin 1992 op initiatief van het Ministerie van Economische Zaken ingesteld door de Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken, de NS en de Consumentenbond. De Geschillencommissie kent een eigen reglement. Vooral nog participeert alleen NS. De Geschillencommissie bestaat uit drie personen, te weten één aangewezen door de Consumentenbond en één door NS en een onafhankelijk voorzitter. Beslecht worden geschillen die betrekking hebben op de totstandkoming en/of uitvoering van overeenkomsten voor personenvervoer binnen Nederland (d.w.z. het leveren van een spoorwegdienst), alsmede daarmee nauw samenhangende geschillen. Niet «nauw samenhangend met» zijn bijvoorbeeld geschillen over exploitatie van fietsenstallingen, bagagekluizen, winkels op stations etc. Een aantal geschillen, waaronder die t.g.v. dood of lichamelijk letsel, is uitgesloten. Voordelen van deze vorm van geschillenbeslechting zijn de relatief eenvoudige procedure, het lage klachtengeld (f 45,-) en – in geval minnelijke schikking niet mogelijk blijkt – de voor partijen bindende uitspraak. De procedure houdt in dat, nadat de consument een klachtenformulier heeft ingevuld, NS schriftelijk reageert, waarna een mondelinge behandeling volgt en de Geschillencommissie bindend adviseert. De uitspraak kan o.a. verplichten tot nakoming of ongedaanmaking van de overeenkomst, tot vaststelling van een betalingsverplichting dan wel schadevergoeding. Hoger beroep is niet mogelijk. Wel is voorlegging aan de gewone rechter mogelijk. In 1994 zijn zestien klachten ingediend, waarvan twee gegrond en twee gedeeltelijk gegrond zijn verklaard.

4. WAT WILLEN BETROKKEN ACTOREN?

NS-Reizigers overweegt handvest maar acht wetgeving overbodig

NSR heeft in de afgelopen jaren een aantal initiatieven genomen op het gebied van consumentenbescherming. NSR overlegt met consumenten-

organisaties over de algemene voorwaarden, ze neemt deel aan de geschillencommissie Openbaar Vervoer, voert periodiek bilateraal overleg met consumentenorganisaties, heeft haar klantenservice versterkt en houdt in de regio's regelmatig klantenpanels. Het NS-concern heeft recentelijk het Consumentenoverleg NS opgericht. Een wettelijke verankering van consumentenbescherming acht NS in strijd met het door het KSW beoogde vrije ondernemerschap. NS beschouwt het door haar opgerichte Consumentenoverleg NS niet als een onderhandelingsplatform. NSR overweegt wel een «Handvest voor de Reiziger» op te stellen.

ROVER wenst integrale reizigersinvloed en bescherming tegen wanprestatie

Rover vindt dat reizigers zowel op nationaal als regionaal niveau grote invloed moeten krijgen op de beslissingen van OV-producenten en overheden. Het Consumentenoverleg NS biedt daartoe onvoldoende garantie. De invloed dient zich uit te strekken tot het OV netwerk (lijnnet, dienstregeling, aansluitingen, infrastructuraanpassingen) de kwaliteit van de dienstverlening (comfort, voorzieningen, sociale veiligheid), de structuur en het globale niveau van de tarieven en de vervoersvoorwaarden. ROVER meent dat de «Transport Users Consultative Committees» (TUCC's) (met wettelijk verankerde adviesbevoegdheden) zoals die in Engeland zijn opgericht, bruikbaar zijn voor de landelijke organisatie van reizigersinvloed in Nederland. Rover wil dat een dergelijk orgaan door de minister van V&W wordt ingesteld en dat deze de leden benoemt. Op regionaal niveau dient de reizigersinvloed vooral tot uiting te komen in het verzamelen en verwerken van individuele ervaringen van reizigers die vervolgens worden vertaald naar beleidsaanbevelingen.

Consumentenbond verlangt meerdere organen om machtsonbalans te compenseren

De Consumentenbond (CB) wil dat voor de consumentenbescherming in het openbaar vervoer overleg- en correctie-organen worden ingericht. In de eerste plaats een onafhankelijk overlegorgaan in de relatie producenten–consumenten. In dit overleg worden de door NSR beoogde veranderingen in de dienstverlening (sluiten stations en lijnen, tariefstijgingen en tariefstructuur, strategieplannen en dergelijke) verplicht voor advies aan consumentenorganisaties voorgelegd. Ook de Consumentenbond vindt dat het «Consumentenoverleg NS» onvoldoende garanties biedt. Daarnaast wil de CB dat een onafhankelijke instantie de concurrentie in het OV bewaakt en toetst of de dienstverlening niet door individuele producenten wordt geschaad (onvoldoende onderlinge afstemming van de dienstregelingen). Deze instantie is ook belast met het bewaken van de markttoetredingsdrempels bij het openbaar aanbesteden van door de overheid gewenste openbaar-vervoerproducten, de ontwikkeling van de prijs-kwaliteit verhouding en de veiligheid in het OV. Ook kan deze instantie periodiek onafhankelijk monitoronderzoek doen naar de kwaliteit van het OV. Het orgaan moet bevoegdheden hebben om marktdominantie van een der partijen te kunnen elimineren. De CB acht het tevens noodzakelijk een arbitrage-instituut te creëren dat bindende uitspraken kan doen bij (arbeids)conflicten zonder dat dit (bijvoorbeeld door middel van stakingen) ten koste gaat van de dienstverlening aan de reizigers. Ten slotte acht de CB het wenselijk dat NSR verplicht aangesloten blijft bij de Stichting Geschillencommissie voor consumenten-aangelegenheden, opdat de consument verzekerd blijft van een mogelijkheid om klachten te laten toetsen door een onafhankelijke geschillencommissie Openbaar Vervoer.

ANWB legt nadruk op ketenafstemming en kwaliteitsmonitoring

De ANWB onderscheidt consumentenbescherming in het openbaar spoorvervoer in bredere zin (concurrentiekracht van het openbaar spoorvervoer als alternatief voor de auto, bus, e.d.) en in engere zin (de kwaliteit van het openbaar spoorvervoer). Om in het belang van de «mobilitist» tot een optimaal verkeers- en vervoerssysteem te komen, dienen volgens de ANWB de sterke kanten van de vervoersmodaliteiten tot een keten aaneen te worden gesmeed. Bij deze ketenbenadering (vervoer van deur tot deur), waarbij de reiziger gebruik maakt van verschillende vervoersmodaliteiten, is het essentieel dat particuliere en openbare vervoersmodaliteiten goed op elkaar aansluiten.

Vanuit deze integrale benadering van de consumentenbescherming acht de ANWB het van bijzonder groot belang dat de overheid als eigenaar van de railinfrastructuur, bij het ter beschikking stellen hiervan aan spoorwegvervoerders, door de consumentenorganisaties laat toetsen of de railvervoerders een bijdrage leveren aan het realiseren van een adequaat alternatief voor het autoverkeer. Hiertoe dienen de consumentenorganisaties de kwaliteit van het OV voortdurend in enge en brede zin te meten. Voor de ANWB is het relevant dat deze rol van de consumentenorganisaties door de overheid wordt onderkend en gefaciliteerd. De resultaten van de kwaliteitsmetingen kunnen door de consumentenorganisaties in bestaande of nieuw te creëren overlegorganen zowel met de overheid als met de vervoerders worden gecommuniceerd.

5. ONTWIKKELINGSVISIE VAN DE RIJKSOVERHEID ALS MARKTORDENAAR

Consumentenbescherming is geen nieuw fenomeen

Ook vóór het Kabinetsstandpunt Wijffels was er al sprake van consumentenbescherming. Dat blijkt uit het bestaande instrumentarium dat in hoofdstuk 3 beschreven is. Dit blijft van kracht. In het KSW worden de rollen van overheid en NS echter ontvlochten waardoor het noodzakelijk is de consumentenbescherming opnieuw in te richten. Met name de nieuwe verhoudingen tussen consumenten en producenten vragen daarbij bijzondere aandacht. Ontvlochten betekent ook dat de rollen van actoren worden verhelderd. Voor de consument/reiziger betekent dit dat diens rechten expliciet gemaakt dienen te worden. Meer nog dan in het verleden zal daarom in de nabije toekomst niet alleen aandacht besteed moeten worden aan het functioneren van collectieve, vertegenwoordigende organen, maar zeker ook aan het vastleggen van de individuele rechten van de consument. Dit sluit aan op het huidige EG-beleid.

Keuzevrijheid beperkt: EG-regelgeving en Kabinetsstandpunt Wijffels zijn kaderbepalend

Het EG-beleid is enerzijds gericht op liberalisering van de maatschappelijke dienstverlening in nutssectoren zoals elektriciteitsvoorziening, post en telecommunicatie en openbaar vervoer en anderzijds op het versterken van de positie van de individuele consument door diens rechten vast te leggen in bijvoorbeeld een Handvest voor Openbare Diensten. De concrete invulling van het beleid verschilt per markt. Bij nationale spoorwegen is het EG-beleid gericht op het doen ontstaan van zelfstandige nationale spoorwegondernemingen die, in concurrentie, zuiver commercieel produceren. Voor nationaal spoorwegvervoer is dientengevolge de openbare-dienstverplichting opgeheven. Ontbrekende OV-voorzieningen worden zonodig door de overheid bijgekocht. Het KSW vertaalt het vigerende EG-beleid naar de Nederlandse situatie, rekening

houdende met de Nederlandse omstandigheden. Het mondt consequent uit in ondernemingsvrijheid van de spoorwegondernemer, onder meer bij het vaststellen van tarieven, algemene leveringsvoorwaarden en de dienstregeling. Deze vrijheden zijn expliciet vastgelegd in het overgangscontract. Inperken van de handelingsbevoegdheid van de ondernemer ten aanzien van dit soort beslissingen, zoals dat bij post en elektriciteit wel kan, is in de spoorwegmarkt onmogelijk. Noch de overheid, noch consumentenorganisaties kunnen treden in de bevoegdheden van de spoorwegondernemers. Zo ligt het niet in de rede om gebruik te maken van een instemmingsrecht⁸ zoals dat in de Wet op de Ondernemingsraden is opgenomen. Niettemin is de spoorwegmarkt een imperfecte markt zodat aanvullende consumentenbescherming nodig is. Deze bescherming moet gericht zijn op het wegnemen van machtsonbalans bij specifieke consumentenvraagstukken en het periodiek beoordelen van de feitelijke marktwerking.

Invulling consumentenbescherming is een verantwoordelijkheid van alle betrokken actoren

Invulling van consumentenbescherming is een netwerkvraagstuk, hetgeen impliceert dat niet één actor (lees rijksoverheid) de invulling voor zijn rekening neemt, maar dat sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle actoren, dus inclusief de overheid in de rollen van koper, regulator en investeerder. In een netwerk hebben actoren elk hun eigenstandige verantwoordelijkheid: ondernemer, belangenbehartiger, overheid. Samenwerking in een netwerk ontstaat niet spontaan maar is afhankelijk van wederzijdse belangen, die vaak tegengesteld zijn. Niettemin is er sprake van een gezamenlijk belang van hogere orde: een goed functionerende markt voor openbaar spoorwegvervoer in Nederland. Uiteindelijk hebben actoren dus belang bij een goed georganiseerde markt. Dat zal enige tijd vergen⁹ en met leereffecten gepaard gaan, partijen zijn immers nog zoekende en moeten groeien in hun nieuwe rol. Overhaaste wet- en regelgeving door de rijksoverheid past daar niet bij. Dat is bovendien niet nodig, tot het jaar 2000 zijn belangrijke consumentenrechten immers nog beschermd door het overgangscontract.

Rijksbeleid: ZELFREGULERING BINNEN KADERS VAN DE RIJKSOVERHEID

Bij de verdere inrichting van consumentenbescherming kan de rijksoverheid in haar rol van marktordenaar in theorie twee extreme posities innemen: of de overheid laat de inrichting geheel over aan de betrokken actoren, of de overheid regelt het verkeer tussen actoren tot in details in wetgeving zoals dat bijvoorbeeld bij de Wet op de Ondernemingsraden is gebeurd. Een werkbare tussenweg tussen deze twee uitersten is de notie «zelfregulering binnen kaders». Dat wil zeggen dat de overheid een maximaal beroep doet op de verantwoordelijkheid van actoren¹⁰ binnen door de rijksoverheid als marktordenaar gegeven kaders. Deze kaders hebben betrekking op de rechten van de consument (handvest), de informatie die partijen aan elkaar beschikbaar stellen, de wijze waarop partijen met elkaar overleggen en onderhandelen en de regels die worden getroffen om geschillen te voorkomen of te beslechten. Gelet op het feit dat de liberalisering van de spoorwegmarkt zich nog in het beginstadium bevindt, ligt het in de rede actoren te stimuleren het kader zelf in te vullen. Met het oog op het maatschappelijke belang van een adequate opzet van de consumentenbescherming, mag dit proces

⁸ Een instemmingsrecht is een inperking van de bevoegdheden van de ondernemer. Dit recht komt alleen voor bij ondernemingsraden omdat verondersteld wordt dat deze mede verantwoordelijkheid dragen voor het functioneren van de onderneming. Een dergelijke verantwoordelijkheid kan niet door een consument/afnemer gedragen worden.

⁹ In het overgangscontract is rekening gehouden met een periode van 5 jaar, het contract loopt tot 2000.

¹⁰ Waaronder de rijksoverheid in de rollen van koper onrendabel vervoer, regulator van railcapaciteit en investeerder in de infrastructuur.

echter niet vrijblijvend zijn. Derhalve geeft de rijksoverheid de door de actoren in 1996 te bereiken resultaten aan.

Rijkskader consumentenbescherming: in 1996 te bereiken resultaten

De rijksoverheid, in haar rol van marktordenaar, is van mening dat aan het eind van 1996 de volgende resultaten door de actoren in de spoorwegmarkt moeten zijn bereikt:

1. De rechten van de individuele reiziger zijn vastgelegd in een handvest voor de situatie dat producent(en) van openbaar spoorwegvervoer het door hen gegarandeerde kwaliteitsniveau van de dienstverlening niet of onvoldoende leveren. Met name kan worden gedacht aan: informatieverschaffing, punctualiteit en betrouwbaarheid van de uitvoering van de dienstregeling, klachtenbehandeling, reinheid en comfort materieel en wachtruimten, sociale veiligheid, beschikbaarheid kaartverkoop en overige voorzieningen. Over het handvest hebben producenten en consumentenorganisaties overeenstemming bereikt.
2. Producent(en) en consumentenorganisaties hebben niet-vrijblijvende afspraken gemaakt over de wijze waarop consumentenorganisaties betrokken worden bij wijzigingen van het voorzieningenniveau en de dienstregeling.
3. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en consumentenorganisaties hebben niet-vrijblijvende afspraken gemaakt over de wijze waarop consumentenorganisaties advies kunnen uitbrengen bij de aankoopprocedure in de contractsector openbaar spoorwegvervoer.
4. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een methodiek ontwikkeld waarmee, afhankelijk van de vervoersvraag, het minimumvoorzieningenniveau in het (spoorweg-)OV vastgesteld kan worden. De methodiek is besproken met consumentenorganisaties en wordt toegepast bij het beoordelen van de wenselijkheid tot aankopen van aanvullend onrendabel (spoorweg)vervoer.
5. De consumentenorganisaties hebben vastgesteld en geregeld welke rol elk hunner vervult in de consumentenbescherming in de spoorwegmarkt en hoe zij professioneel willen participeren in het overleg, bijvoorbeeld elk voor zich, of in een gezamenlijk verband.
6. In elk der relaties tussen producenten(en), consumenten en overheid zijn bevredigende oplossingen gevonden voor de vorm waarin overleg en onderhandeling gestalte krijgen. Datzelfde geldt voor de corrigerende organen. Het grondmodel van de KUB geldt hierbij als leidraad.

Naast inrichting en structuur is relevant hoe actoren in de praktijk daadwerkelijk met elkaar omgaan. Ook ten aanzien hiervan geldt een toetsnorm: consumentenbescherming werkt goed als OV-producenten en OV-overheden belangrijke beleidsbeslissingen serieus toetsen bij consumentenorganisaties en hun adviezen verwerken in hun besluitvorming zonder dat de bevoegdheden van producenten c.q. overheden ten principale aangetast worden. De rijksoverheid veronderstelt dat met het beoogde kader het gedrag van actoren in voldoende mate de kenmerken zal gaan vertonen van een markt waarop concurrentie bestaat.

De overheid als marktordenaar volgt in 1998 met kaderstellende wetten/of regelgeving

De rijksoverheid in haar rol van marktordenaar zal de ontwikkeling van

consumentenbescherming in de spoorwegmarkt in de komende jaren nauwgezet volgen en toetsen aan de hand van het hiervoor geschetste profiel. Tegen de achtergrond dat voor de toekomst rekening gehouden moet worden met meerdere spoorwegondernemers op het spoorwegnet ligt het niet in de rede consumentenbescherming te verankeren in bilaterale contracten met deze ondernemers¹¹, maar verdient het voorkeur tot wet- en/of regelgeving over te gaan, deze is immers algemeen verbindend voor alle spoorwegondernemers. Dit wet- en/of regelgevingsproces wordt, nadat actoren in 1997 ervaring opgedaan hebben met consumentenbescherming, in 1998 in gang gezet. De inhoud hiervan zal mede bepaald worden door de ervaring die opgedaan wordt bij het inrichtingsproces in 1996 en 1997 alsook door ervaringen in andere EG-landen¹² met betrekking tot de inrichting van consumentenbescherming.

In 1996 stelt de rijksoverheid faciliteiten beschikbaar aan actoren

Om het inrichtingsproces in 1996 maximale kans van slagen te geven is de rijksoverheid voornemens faciliteiten beschikbaar te stellen in de vorm van een onafhankelijke projectorganisatie voor het opzetten en inrichten van de consumentenbescherming in de relatie producenten–consumenten alsmede een aanloopsubsidie van enkele jaren voor het ontwikkelen van een secretariaat bij de consumentenorganisaties.

¹¹ In het overgangscontract met NSR zijn wel aspecten van consumentenbescherming opgenomen. Dit contract loopt echter slechts tot 2000. Het ligt niet in de rede dat een vervolgcontract zal worden gesloten omdat wordt verondersteld dat tegen die tijd sprake zal zijn van een rendabele spoorwegmarkt. In die situatie bestaan bindingen tussen spoorwegondernemers en de overheid alleen nog in de vorm van een toelatingsvergunning tot de spoorwegmarkt en de toekenning van capaciteit op de railinfrastructuur. Beide titels geven nauwelijks ruimte om aanvullende bepalingen voor consumentenbescherming op te nemen. Dat kan wel in de contractsector onrendabel vervoer, maar naar verwachting zal die slechts een klein deel van de spoorwegmarkt uitmaken. Het regelen van consumentenbescherming in deze contracten geeft onvoldoende zekerheden voor de gehele openbare spoorwegmarkt.

¹² In Groot-Brittannië wordt bijvoorbeeld het «Citizen's Charter» toegepast. Dit charter is niet in wetgeving vastgelegd (het is een regeringsstandpunt) maar het heeft niettemin grote invloed op de zelfregulering in tal van nutssectoren en openbare dienstverleningen. Frankrijk daarentegen heeft wel regelgeving gebruikt voor een handvest. In andere situaties wordt ook wel gebruik gemaakt van convenanten. Van belang is na te gaan welke methodiek in de Nederlandse situatie het meest effectief zal zijn.