

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Stroomlijning klachten openbaar vervoer

Stadsregio Amsterdam

Gemeente Amsterdam

Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer

Dienst Stadstoezicht

19 november 2009

RA0944497



Samenvatting rapport Stroomlijning klachten Openbaar Vervoer

Aanleiding

In de loop van 2008 ontving de ombudsman via verschillende kanalen signalen dat er in Amsterdam onduidelijkheid bestond over de behandeling van openbaar vervoersklachten (OV-klachten). Hij heeft daarom onderzoek gedaan naar de vraag wie verantwoordelijk is voor deze klachten. Hierbij is ook onderzocht of deze klachten door de juiste instantie behandeld worden. Tot slot is gekeken of er voor mensen die niets meer horen over hun klacht, dan wel die niet tevreden zijn over de behandeling van de klacht, een tweedelijsklachtenvoorziening is.

Wie is verantwoordelijk voor de klachten

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente, de Stadsregio en de vervoerder GVB alle een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de behandeling van verschillende soorten klachten. Grofweg is de Stadsregio verantwoordelijk voor structurele zaken (bijvoorbeeld het opheffen van een lijn of de rijfrequentie), gaat de gemeente over het beheer (bijvoorbeeld functionerende roltrappen en liften op de metrostations) en GVB over de bedrijfsvoering en klachten over zijn personeel.

Wie behandelt de klachten

Verder is naar voren gekomen dat bijna alle OV klachten bij GVB binnenkomen. Ook is gebleken dat GVB praktisch alle klachten behandelt die het ontvangt. De gemeente en de Stadsregio hadden tot nu toe geen afspraken gemaakt met GVB over de behandeling van deze klachten, ook niet waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

Schending van het klachtrecht

Door het ontbreken van afspraken over de behandeling van klachten, zijn sommige klachten waar de overheid verantwoordelijk voor is, niet goed behandeld. Hierdoor was het niet mogelijk knelpunten te signaleren en hebben de portefeuillehouders geen bestuurlijke verantwoordelijkheid kunnen nemen voor problemen die zich voordoen. Hiermee is in strijd met het klachtrecht gehandeld.

Eén loket voor openbaar vervoersklachten

De ombudsman kan zich daarom vinden in het realiseren van één OV loket voor meldingen en klachten. Een juiste afstemming tussen de hierbij betrokken organisaties is hierbij van groot belang. Dit speelt met name bij klachten die zich uitstrekken over meerdere organisaties. Hierin is verbetering nodig, zoals blijkt uit de klachten die de ombudsman in de loop van 2009 heeft ontvangen waarbij meerdere organisaties waren betrokken.

Tweedelijsklachtvoorziening

Volgens de wet heeft iedereen het recht om zich tot de ombudsman te wenden en hem te verzoeken een onderzoek in te stellen naar het handelen waar de overheid verantwoordelijk voor is. Dit betekent dat de gemeente Amsterdam en de Stadsregio niet alleen moeten zorgen voor een behoorlijke klachtbehandeling, maar ook de burger erop moeten wijzen dat hij de mogelijkheid heeft zich tot de ombudsman te wenden wanneer hij niet tevreden is met de klachtbehandeling. Sinds GVB in 2007 verzelfstandigd is, is de Gemeentelijke Ombudsman niet meer bevoegd over GVB. Omdat geconstateerd is dat de gemeente en de Stadsregio geen kennis hebben genomen van de aan hen toe te rekenen klachten, is ook het recht van de burger om deze klachtbehandeling aan de ombudsman voor te leggen, verdwenen. Dit is niet behoorlijk.

Klagers die niet tevreden zijn met de manier waarop hun klacht in eerste instantie door een vervoerder is afgehandeld, of die niets meer horen over hun klacht, hebben de mogelijkheid zich te wenden tot de Geschillencommissie Openbaar Vervoer. Deze commissie is niet gratis en de ombudsman zet vraagtekens bij de effectiviteit en laagdrempeligheid. Klachten die betrekking hebben op meerdere instanties kunnen ook niet door de commissie behandeld worden. Bovendien staat het aantal klachten dat de commissie in behandeling neemt, niet in verhouding tot het totale aantal klachten dat over het OV wordt ingediend. Zo ontving de Geschillencommissie in 2008 26 klachten over het stad- en streekvervoer in heel Nederland, terwijl GVB jaarlijks 70 000 meldingen en klachten ontvangt. De ombudsman constateert voorts dat regelmatig mensen zich tot hem wenden met OV-klachten. De behoefte aan een tweedelijnsklachtbehandeling bestaat dus wel. Om deze reden heeft de Amsterdamse gemeenteraad op 9 september 2009 een motie aangenomen waarin wordt gevraagd om een volwaardige tweedelijnsklachtvoorziening voor het openbaar vervoer.

Aanbevelingen

De ombudsman verbindt aan dit rapport een aantal aanbevelingen. De verantwoordelijke instanties dienen in staat te worden gesteld kennis te nemen van de klachten en deze af te handelen. Een aantal aanbevelingen gaat over de inrichting van het OV-loket. De ombudsman spreekt zich uit voor een effectieve en laagdrempelige tweedelijnsklachtenvoorziening.

Inhoudsopgave

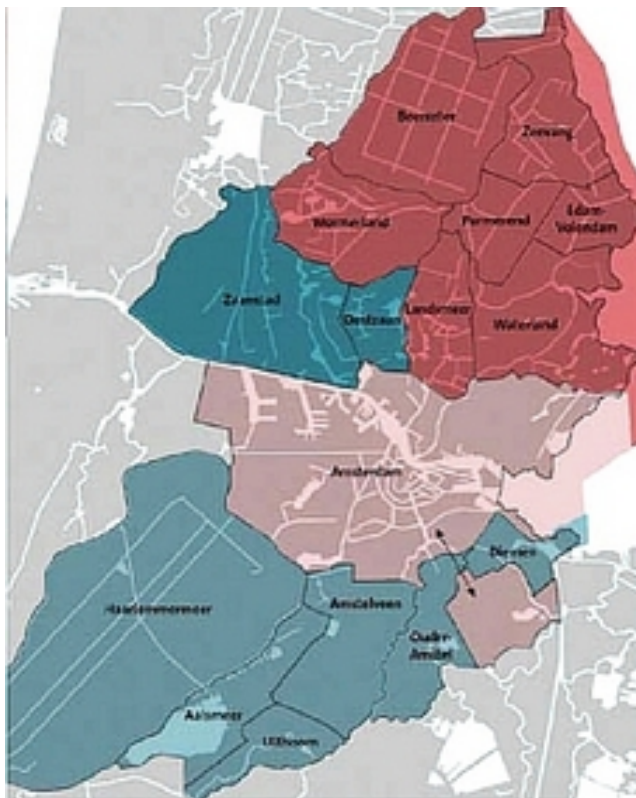
Samenvatting	2
Het openbaar vervoer in de regio	5
Aanleiding onderzoek gemeentelijke ombudsman	
- Onduidelijkheid over klachten in de Amsterdamse concessie	7
- Onderzoeksvragen	9
Onderzoek door de gemeentelijke ombudsman	
- Wijze van onderzoek	10
- Opbouw van het onderzoek	10
- Bij het openbaar vervoer betrokken organisaties: Stadsregio, GVB, ombudsman, IVV, Stadstoezicht, Gemeenteraad	11
- Overleg Stadsregio, IVV, GVB, ombudsman	12
- Dienst Stadstoezicht	12
OV-klachtenoverzicht	14
Praktijkvoorbeelden	15
Resultaten onderzoek eerstelijnsklachtbehandeling	18
- Wie behandelt de klachten	18
- Verantwoordelijkheid gemeente	18
- Rol bestuurders en raadsleden	18
- Positie van de burger	18
- Beoordeling eerstelijnsklachtbehandeling	19
Resultaten onderzoek tweedelijnsklachtbehandeling	20
- Gemeentelijke Ombudsman	20
- Geschillencommissie Openbaar Vervoer	20
- Toekomstige concessie	20
- Beoordeling tweedelijnsklachtbehandeling	21
Aanbevelingen	22
Reacties op concept rapport	
Stadsregio	23
Dienst IVV	23
GVB	24

Het openbaar vervoer in de regio

De Stadsregio Amsterdam, een samenwerkingsverband tussen zestien gemeenten, is verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in de regio en heeft als wettelijke taak de opdrachtgeving van het openbaar vervoer in de regio te coördineren. Hiertoe is de regio verdeeld in vier concessies: Amstelland-Meerlanden, Waterland, Zaanstreek en Amsterdam.

De Stadsregio verleent de concessie, dat wil zeggen een exclusief recht om het openbaar vervoer binnen het concessiegebied te verzorgen, aan een bepaalde vervoerder. Onder invloed van Europese regelgeving is een aanbestedingsprocedure verplicht gesteld voordat de Stadsregio een vervoerder een opdracht voor een concessie mag geven. Volgens de Wet Personenvervoer worden deze concessies in concurrentie aanbesteed. De Stadsregio stelt als opdrachtgever een programma van eisen vast. Dit doet zij in overleg met en na advies van de Reizigersadviesraad, de adviescommissies van de verschillende concessiegebieden en de politiek. In dit programma van eisen worden de kwaliteitseisen vastgelegd waaraan het openbaar vervoer moet voldoen. Vervolgens wordt aan de vervoerder overgelaten om in zijn offerte te beschrijven hoe de voorzieningenniveaus worden ingevuld.

De concessies Amstelland-Meerlanden en Zaanstreek zijn via een aanbestedingsprocedure aan de vervoerder Connexxion gegund tot respectievelijk december 2015 en december 2010. De concessie Waterland is tot december 2011 gegund aan vervoerder Arriva.



In Amsterdam werd het openbaar vervoer traditioneel uitgevoerd door GVB. In 2006 is onder druk van de verwachte Europese regelgeving over openbare aanbesteding besloten GVB om te vormen tot een NV, waarbij de gemeente Amsterdam 100% aandeelhouder is. Onder het toenmalige regime van de Wet Personenvervoer 2000 is de concessie voor de periode 2006 tot en met 2011 onderhands aan GVB gegund. Op 10 mei 2007 heeft het Europees Parlement besloten dat openbare aanbesteding - onder voorwaarden - niet verplicht is. Voor de komende concessie vanaf 2012 kan de Stadsregio gebruik maken van de gewijzigde Europese regelgeving. Deze regelgeving heeft als hoofdlijn het openbaar aanbesteden, maar biedt bij wijze van uitzondering de mogelijkheid van inbesteding. Niet zozeer het criterium van eigendom speelt daarin een doorslaggevende rol, maar wel de vraag of de concessieverlener doorslaggevende zeggenschap heeft op de vervoerder ('als ware het een eigen dienst').



Aanleiding onderzoek Gemeentelijke Ombudsman

Onduidelijkheid over klachten in de Amsterdamse concessie

Van de overheid mag verwacht worden dat zij de optimale voorwaarden schept voor de burger om van de OV faciliteiten gebruik te kunnen maken. Onderdeel hiervan vormt het garanderen van een deugdelijke klachtbehandeling.

Vanaf 2007 werd duidelijk dat er in Amsterdam onduidelijkheid bestond over de behandeling van OV-gerelateerde klachten. Via verschillende kanalen in de gemeente kwamen daarover klachten van burgers binnen. Zo meldde de toenmalige wethouder voor Verkeer en Vervoer aan de ombudsman dat hij diverse soorten klachten ontving. Ook uit een gesprek met de gemeentelijke dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (IVV) eind 2008 bleek dat er een versnippering was van bevoegdheden en onduidelijkheden waren met betrekking tot de klachtbehandeling rondom het openbaar vervoer. Bij het College van Amsterdam en IVV ontstond daarom de wens om tot een heldere klachtenregeling te komen. Ook bij de ombudsman kwamen klachten binnen. Hierop werd besloten om een onderzoek te starten naar de OV klachten.

Een paar voorbeelden van de klachten:

Een moeder mocht van de trambestuurder met haar buggy de tram niet in omdat een gehandicapte voorrang kreeg. Wie stelt deze regel vast en wie is verantwoordelijk voor de behandeling van deze klacht: de gemeente, de Stadsregio of GVB?



Wie gaat er over het uitvallen van de IJtram? In dit geval verwees GVB de reiziger naar de gemeente.

Huistrillingen veroorzaakt door zware bussen. Moeten de bussen aangepast worden, of ligt er toch een taak voor de wegbeheerder, het stadsdeel dus? Of kan de route soms verlegd worden?

Vanwege het disfunctioneren van de verwarming in de metro's zaten de reizigers in de metro's 53 en 54 regelmatig in de kou. In de zomer van 2008 daarentegen was de metro juist te warm. Wie is er voor de verwarming verantwoordelijk? De discussie over de temperaturen in de metro's is in ieder geval uitgebreid binnen de gemeente gevoerd, met name binnen de raadscommissie Kunst, Sport en Bedrijven.

De roltrappen en liften op diverse metrostations zijn met enige regelmaat langere tijd, soms maanden lang, defect of hebben te kampen met achterstallig onderhoud. Waar moet de burger zijn? De gemeente, GVB of ingeval van een station waar ook de trein rijdt misschien wel de NS? Wie pakt de klacht op?

Porno in het openbaar vervoer. In maart 2009 ontstaat er ophef over reclameposters op de abri's met de slogan: Porno in het openbaar vervoer. Naar aanleiding van klachten van reizigers en medewerkers GVB, besluit IVV de posters weg te halen. Hierover worden vervolgens vragen gesteld in de raadscommissie; de wethouder besluit om de posters terug te laten hangen. Uit de beantwoording van de raadvragen blijkt dat GVB over reclame in de tram gaat, en de gemeente over de reclame uitingen op de abri's.



Gezien deze onduidelijkheid, besloot de ombudsman de situatie rondom OV klachten in kaart te brengen. Hierbij zijn het Aanvullend Openbaar Vervoer voor gehandicapten en ouderen, alsmede De Opstapper die tussen het Centraal Station en de Stopera rijdt, buiten het onderzoek gebleven.

Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

- Wie is op het terrein van het openbaar vervoer in de Stadsregio waarvoor verantwoordelijk?
- Wie behoort klachten te behandelen, en gebeurt dit ook zo?
- Bij wie kunnen burgers terecht als ze niet tevreden zijn met het antwoord op hun klacht, of als ze niets meer horen over de afhandeling?

De eerste twee hebben betrekking op de eerstelijnsklachtbehandeling en de derde vraag gaat over de tweedelijnsklachtbehandeling. De vragen kunnen gesteld worden ten aanzien van alle vier de concessies van de Stadsregio. Gezien de geconstateerde onduidelijkheid in de Amsterdamse concessie en omdat de situatie in de concessie Amsterdam -met de metro, bussen en tram- het meest in het oog springt, heeft de ombudsman het onderzoek hierop geconcentreerd. De resultaten kunnen niet alleen voor de concessie Amsterdam, maar ook voor de andere OV-concessies worden gebruikt om de (bij de klachtbehandeling behorende) verantwoordelijkheden in beeld te brengen.



Onderzoek door de Gemeentelijke Ombudsman

Wijze van onderzoek

Het onderzoek naar de wijze van klachtbehandeling in het openbaar vervoer door de ombudsman heeft plaatsgevonden in de periode februari – september 2009. Twee medewerkers hebben in de metro een dagdeel meegelopen met de handhavers van het Veiligheidsteam Openbaar Vervoer (VOV-team), onderdeel van Stadstoezicht. Verder hebben zij twee overleggen bijgewoond waarbij ook medewerkers van de Stadsregio, GVB en IVV aanwezig waren (zie meer hierover op de volgende pagina's). Hierin zijn de huidige en gewenste toekomstige praktijk van de behandeling van de OV-klachten besproken. Het onderzoek heeft verder bestaan uit veldonderzoek, gesprekken met portefeuillehouders, en er is schriftelijk informatie opgevraagd. Tevens hebben de medewerkers van de ombudsman gesproken met de commissiegriffier van de Amsterdamse raadscommissie Verkeer en Volkshuisvesting, de wethoudersassistente van de Amsterdamse wethouder Verkeer en Vervoer en Infrastructuur, en de Amsterdamse raadsleden mevrouw M. Bergervoet, de heer L. van Drooge en mevrouw J. van Pinxteren.

Het conceptrapport is in oktober 2009 voorgelegd aan de Stadsregio Amsterdam, IVV, Stadstoezicht, de Bestuursdienst, GVB en de Geschillencommissie Openbaar Vervoer. De reacties zijn in het rapport verwerkt.

Opbouw van het rapport

Eerst worden de bij het openbaar vervoer betrokken instanties en hun taken hierbij toegelicht. Vervolgens wordt er een schematisch overzicht gegeven van mogelijke klachten en de verantwoordelijke instanties. Daarna volgen enige praktijkvoorbeelden die in 2009 door burgers onder de aandacht van de ombudsman zijn gebracht. Hierna volgen de conclusies en beoordeling, zowel voor de eerste- als tweedelijnsklachtbehandeling. Het rapport besluit met een aantal aanbevelingen.



Bij het openbaar vervoer betrokken organisaties

Stadsregio Amsterdam (SRA)

De Stadsregio Amsterdam is op openbaar vervoer-gebied verantwoordelijk voor de zaken die bij de concessieverlening vastgesteld worden. Het gaat om structurele aangelegenheden, zoals bijvoorbeeld het opheffen van een lijn, voortdurend te volle trams of te lange wachttijden. Deze zaken zijn geregeld in de concessie die de Stadsregio heeft gegund aan de vervoerder. De taken zijn vastgelegd in de Wet personenvervoer, artikelen 19-35. De ombudsman van de gemeente Amsterdam is sinds maart 2007 ook de ombudsman van de Stadsregio Amsterdam.

GVB

GVB is de vervoerder van de concessie Amsterdam. GVB was tot 2007 het Gemeentelijk Vervoersbedrijf. In dat jaar is GVB verzelfstandigd en een naamloze vennootschap geworden. De gemeente Amsterdam is 100% aandeelhouder van deze NV.

Gemeentelijke Ombudsman

Het programma van eisen van de Amsterdamse concessie voor de huidige periode stelde als voorwaarde aan de vervoerder, dat de ombudsman bevoegd zou zijn over het handelen van de vervoerder. Bij de uiteindelijke gunning van de concessie aan GVB is de bepaling over de bevoegdheid echter niet teruggekeerd. Dit heeft te maken met de wens van de Stadsregio om voor alle vervoerders in het gebied van de Stadsregio Amsterdam een zelfde tweedelijns klachtenvoorziening te creëren. De onderzoeksbevoegdheid van de ombudsman strekt zich dan ook niet uit over GVB.

Gemeente Amsterdam - IVV

De dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (IVV) is in de gemeente Amsterdam verantwoordelijk voor het verkeers- en vervoersbeleid van de gemeente Amsterdam en voert tevens beheerstaken uit.

Gemeente Amsterdam – Dienst Stadstoezicht

De Dienst Stadstoezicht van de gemeente Amsterdam voert een gedeelte van de handhaving uit in de metro. De dienst opereert op basis van de Wet Personenvervoer en de Algemene Plaatselijke Verordening van Amsterdam. Het VOV-team controleert overigens niet de vervoersbewijzen. Dit gebeurt door GVB-medewerkers.

Amsterdamse gemeenteraad

Uit de gesprekken met de raadsleden, de commissiegriffier van de raadscommissie Verkeer en Volkshuisvesting en de wethoudersassistente is gebleken dat burgers zich ook tot de Amsterdamse politiek wenden om gehoor te vinden voor de klachten die zij hebben over het openbaar vervoer. De klachtbrieven zijn soms in de raadscommissie ingebracht, maar ook heeft de desbetreffende wethouder in gesprekken met de directie van GVB OV-klachten besproken. Gebleken is dat de politiek niet goed raad weet met de vraag door wie en hoe een klacht afgehandeld moet worden.

Overleg Stadsregio, IVV, GVB, ombudsman

In het overleg dat bij de start van dit onderzoek heeft plaatsgevonden tussen de ombudsman, Stadsregio Amsterdam, IVV en GVB is de huidige wijze van klachtbehandeling aan de orde gekomen. Anders gezegd: waar komen OV-gerelateerde klachten zoal binnen en wat wordt daarmee gedaan?

GVB liet weten dat het 70.000 meldingen dan wel klachten per jaar ontvangt. Alle klachten die bij de Klantenservice van GVB binnenkomen worden door GVB behandeld. Er wordt hierbij géén onderscheid gemaakt tussen klachten waarvoor het bedrijf, dan wel een andere instantie (bijvoorbeeld de gemeente of SRA) verantwoordelijk is. Indien naar de mening van GVB een andere instantie geraadpleegd moet worden, gebeurt dat. Het antwoord koppelt GVB dan aan de burger terug. Bij de registratie van klachten bij GVB wordt verder geen onderscheid gemaakt naar soorten klachten. Er komt een nieuw systeem waardoor ook de registratie op onderwerp van klachten mogelijk is.

IVV ontving tot medio 2009 praktisch geen OV-klachten. De dienst geeft aan niet te hebben geweten dat GVB ook klachten afhandelt die feitelijk bij IVV thuis horen. Het betreft hier met name klachten over het beheer en onderhoud op de stations.

De Stadsregio Amsterdam laat weten wel eens klachten van mensen te ontvangen die ontevreden zijn met de klachtbehandeling over GVB. Mochten mensen klagen dat ze geen antwoord op hun klacht hebben gekregen, dan verzoekt de Stadsregio GVB de klacht zo spoedig mogelijk te behandelen. Gaat het om inhoudelijke aspecten, dan antwoordt de Stadsregio -indien mogelijk- zelf of vraagt GVB nog eens naar de klacht te kijken. De Stadsregio ontvangt weinig klachten die betrekking hebben op de concessie.

Er zijn tussen de instanties geen afspraken gemaakt over de behandeling van OV-klachten die bij een ander thuishoort. Men heeft ook geen inzicht in elkaars klachten.

Tijdens dit overleg is gesproken over het mogelijk realiseren van 'één loket' waar burgers met al hun OV-klachten terecht kunnen. Hiervoor heeft GVB zich aangeboden, omdat de praktijk laat zien dat de reiziger GVB wel weet te vinden. Een mogelijke invulling van dit loket zou in nadere overleggen plaatsvinden. Het ligt niet op de weg van de ombudsman om aan dit overleg actief deel te nemen. Wel onderschrijft hij het zoveel mogelijk faciliteren van klachtenafhandeling van de burger.

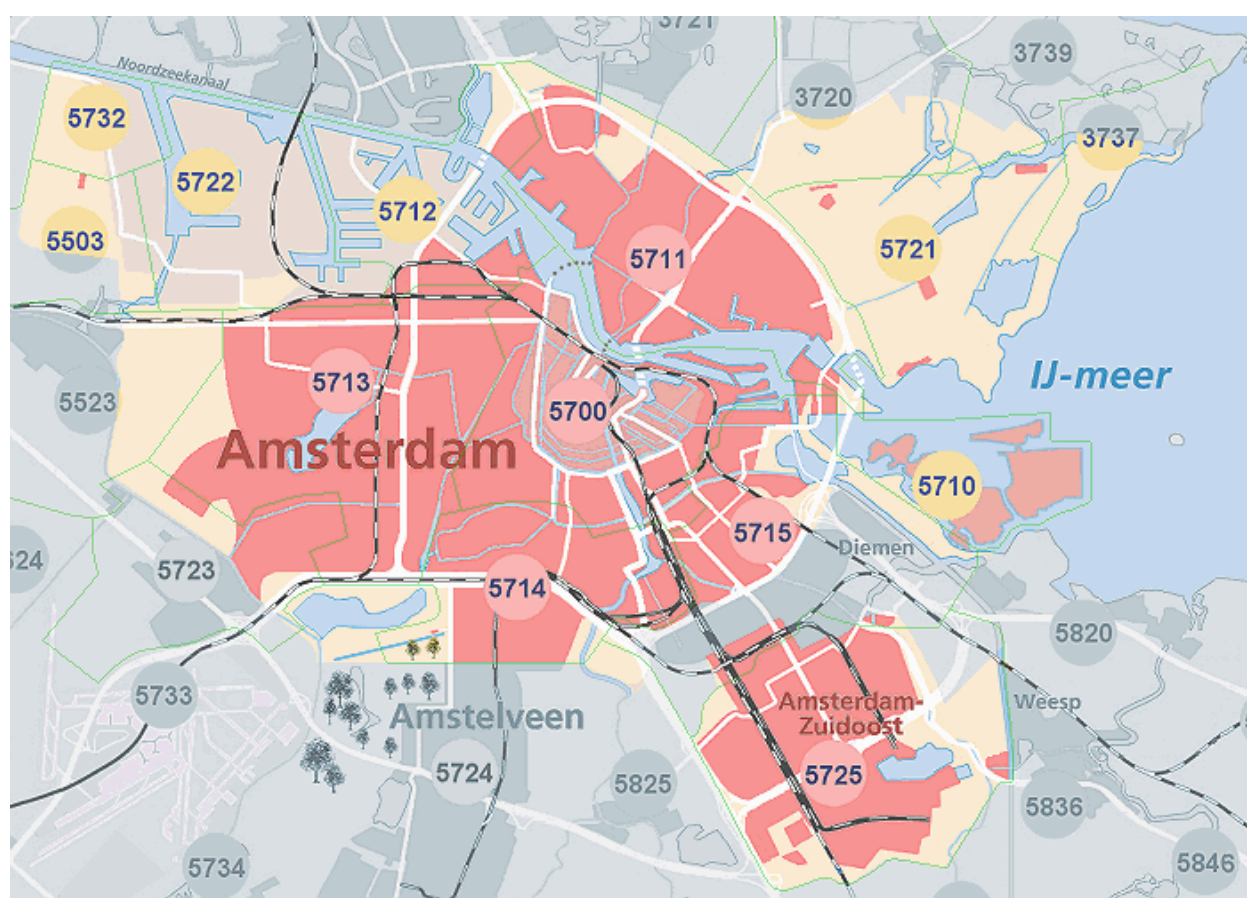
Dienst Stadstoezicht

De ombudsman heeft verder vragen aan de (gemeentelijke) Dienst Stadstoezicht voorgelegd. Dit in het kader van de handhavende taken die Stadstoezicht in het openbaar vervoer vervult.

Stadstoezicht heeft laten weten dat in 2009 over het Veiligheidsteam Openbaar Vervoer 22 klachten zijn ontvangen. Vrijwel alle brieven zijn gerelateerd aan een bekeuring die de klager heeft ontvangen. Stadstoezicht kan niets zeggen over de aantallen burgers die zich tot GVB wenden in plaats van tot Stadstoezicht. Wel zijn er bij Stadstoezicht twee zaken bekend waarbij burgers zich tot GVB hebben gewend in plaats van Stadstoezicht. In deze gevallen hebben klagers, toen een reactie van GVB uitbleef, zich later tot Stadstoezicht gewend. Er zijn geen afspraken gemaakt tussen GVB en Stadstoezicht. Bekeken gaat worden of nadere afspraken nodig zijn om de klachtafhandeling over het Veiligheidsteam Openbaar Vervoer goed te organiseren.

OV-Klachtenoverzicht

De ombudsman heeft een overzicht opgesteld van mogelijke OV-klachten. De instanties hebben in het overzicht, dat hierna volgt, (hierna te noemen: OV-klachtenoverzicht) aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is.



OV-Klachtenoverzicht

verantwoordelijk

met betrekking tot: menselijk gedrag

Tram bus metro te laat – te vroeg	GVB
Bejegening door chauffeurs – conducteurs (klantvriendelijkheid, dienstverlening, kennis van zone systeem, informatieverstrekking OV Chipkaart)	GVB
Rijgedrag (snel optrekken zodat mensen vallen, gevaarlijk of te hard rijden, door rood rijden, optrekken terwijl passagiers nog in- uitstappen)	GVB
Informatieverstrekking door chauffeur / conducteur in de tram bus metro: bijv. waar moet ik uitstappen, waar is die straat?	GVB
Correctiestrippen	GVB
Overlast bij eind- beginhalte door chauffeurs, draaiende motoren	GVB
Informatieverstrekking over vertragingen	GVB

met betrekking tot: dienstregeling

Uitvallen van ritten	SRA
Frequentie niet hoog genoeg	SRA
Lijn opgeheven	SRA

met betrekking tot: inrichting haltes - station

Inrichting metrostation	IVV
Inrichting tram – bushalte	IVV
Overlap metrostation – NS Station (Amstel, Bijlmer - niet kunnen stempelen op perron)	IVV
Elektronische tijds aanduiding	IVV
Reclame op de Abri	IVV
Aanwezigheid kaart- en stempelautomaten	IVV

met betrekking tot: onderhoud haltes - station

defecte roltrappen, liften	IVV
stempelautomaten	GVB
reiniging liften, metro station	IVV

met betrekking tot: materiaal

Tram bus metro te warm – te koud	GVB
Smerige tram bus metro, gratis kranten op de vloer	GVB
Piepende trams	GVB
Onderhoud sporen – bovenleiding: afhankelijk van afspraken en dagelijks onderhoud of niet	GVB / IVV
Trillingshinder (te zware bussen)	IVV / Stadsdelen

met betrekking tot: de rit

Vervoermiddel te vol	als eenmalig is melding GVB, als structureel SRA
Bagagebeleid	SRA
Buggybeleid	SRA
Gehandicaptenbeleid	SRA
Fietsenbeleid	SRA

OV chipkaart

Verlies, vragen, beleid	vragen etc. GVB, anders OV landelijk
-------------------------	--------------------------------------

handhaving

Boete wegens geen kaartje hebben	GVB
VOV-team	Stadstoezicht

Praktijkvoorbeelden

Op het eerste gezicht lijkt het klachtenoverzicht een goed handvat te bieden voor de toedeling van de klachten. De ombudsman heeft een aantal OV-klachten die hij in 2009 ontving, getoetst aan dit overzicht. Uit deze voorbeelden blijkt dat de praktijk weerbarstiger is dan de theorie en dat de klachten en verantwoordelijkheden verweven kunnen zijn.

geluidsoverlast van een brug – IVV, GVB, stadsdeel

Een Amsterdamse burger woont vlakbij een brug. Hij ondervindt geluidsoverlast wanneer trams niet stapvoets over de brug rijden. De geluidsoverlast is groot omdat de brug een stalen constructie heeft. Met name na elf uur 's avonds is de overlast groot.

Aanvankelijk wendt hij zich tot zijn stadsdeel. De zaak komt aan de orde in de stadsdeelraad. Hier blijkt dat IVV technische verbeteringen heeft uitgevoerd aan de brug, waardoor de geluidsoverlast is verminderd. Voorts blijkt dat het stadsdeel zelf eventueel maatregelen aan de infrastructuur kan treffen.

De overlast houdt nog aan. Volgens de klager kan de overlast ophouden wanneer de trambestuurders met aangepaste snelheid over de brug rijden. Hij wendt zich tot GVB. GVB zegt toe dat de lijnmanager de bestuurders erop zal aanspreken dat zij stapvoets rijden, maar dat het enige tijd kan duren voordat dit alle bestuurders bereikt. Dit leidt niet tot het gewenste resultaat, zo laat de man weten, sommige bestuurders rijden wel stapvoets, maar anderen weer niet en dan blijft de overlast.

functioneren roltrappen, lift en een klacht over schoonmakers – GVB, IVV

Een vrouw dient bij GVB een klacht in omdat de roltrap op station RAI wekenlang niet functioneert. Ook signaleert zij dat de lift het niet doet. Erger vindt zij nog het volgende: zij zag dat een meisje dat in een rolstoel zat en dat met veel moeite de trappen ging afdalen, hierbij hulp vroeg aan schoonmakers ter plaatse (met een GVB logo op hun jasjes). Deze weigerden iedere hulp.

De vrouw dient een klacht in bij GVB. In het kader van de klachtbehandeling wordt zij gebeld door een medewerker van GVB. Het telefoontje komt op een bijzonder ongelukkig moment voor haar en zij verzoekt later terug te bellen. Hierna verneemt zij niet meer van GVB en zij wendt zich tot de ombudsman.

Gezien het klachtenoverzicht stuurt de ombudsman de klacht door naar IVV. De dienst behandelt de klacht. Uit de klachtafhandeling blijkt dat GVB ten behoeve van de dienst het onderhoud en de reparaties aan de lift en de roltrappen uitvoert. Ook blijkt dat GVB voor de dienst het beheer van het station doet. De schoonmakers zijn van een door GVB ingehuurd schoonmaakbedrijf.

In de klachtafhandeling geeft de dienst uitleg over de storingen aan de roltrappen en de lift. De dienst verzoekt GVB om een voorstel uit te werken voor het bieden van aanvullende hulp in de situatie dat liften en roltrappen beide niet functioneren. Voorts zal de dienst GVB aanspreken op de behandeling van de klacht.

losse rail leidt tot gevaarlijke situatie – GVB, stadsdeel

Een man meldt aan GVB dat er een tramrail versleten is. Dit leidt tot schade aan het asfalt en kan tot gevaarlijke situaties leiden. GVB laat hierop aan hem weten dat de melding opgepikt zal

worden. De man meldt hierna aan GVB dat er wel iets gedaan is aan de rails, maar dat de problemen niet zijn verholpen. GVB laat hierop weten dat het voor de reparatie noodzakelijk is, dat het stadsdeel toestemming geeft, maar dat GVB deze toestemming niet krijgt. De man wordt geadviseerd hierover contact op te nemen met het stadsdeel. De man kan zich in deze klachtbehandeling en verwijzing niet vinden en wendt zich tot de ombudsman.

Deze legt het relaas voor aan IVV. De dienst laat weten dat GVB bij calamiteiten op eigen initiatief een straat mag opbreken. Als het niet om calamiteiten gaat, heeft GVB een opbreekvergunning nodig van het stadsdeel én toestemming van Bureau Stadsregie om in dat deel van de stad aan het werk te gaan. In dit geval kreeg GVB geen toestemming van beide instanties. Hierna is de situatie dusdanig verslechterd en de schade zo groot geworden dat dit door GVB als calamiteit is aangemerkt en er geen opbreekvergunning nodig was. De reparatie is uitgevoerd.



(foto staat los van de casus)

een exercitie – drie maanden gratis openbaar vervoer voor 65+-ers - diversen

De gemeente Amsterdam besluit in 2008 om de 65+-ers drie maanden lang gratis gebruik te laten maken van het openbaar vervoer, maart tot en met mei 2009. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de OV chipkaart.

De instanties die bij dit besluit een rol spelen, zijn de volgende:

- IVV: projectleiding en verantwoordelijk voor de uitvoering;
- Stadsregio Amsterdam: concessieverlener en subsidieverstrekker;
- GVB: concessiehouder, verzorging distributie en de backoffice;
- Trans Link Systems, producent OV chipkaart;
- Dienst Persoonsgegevens, beheerder Gemeentelijke Basisadministratie voor de selectie van kandidaten;
- Bureau Onderzoek en Statistiek: uitvoeren enquête;

- Antwoord: het klantcontactcentrum Antwoord verzorgt de eerste mailing naar de doelgroep.

De opzet en uitvoering worden opgezet door een werkgroep; hierin hebben IVV, GVB en de Stadsregio zitting. Voor vragen kunnen de 65+-ers terecht bij de Klantenservice GVB en eventueel Antwoord.

Begin maart 2009 druppelen klachten hierover binnen bij de ombudsman. De voornaamste klacht is dat mensen hun kaart niet hebben ontvangen. De ombudsman legt contact met IVV, die de klacht doorstuurt naar GVB.



Resultaten onderzoek eerstelijnsklachtbehandeling

Wie behandelt de klachten

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat bijna alle OV klachten bij de vervoerder GVB binnenkomen. Ook is gebleken dat GVB praktisch alle klachten behandelt die het ontvangt. Dit is te begrijpen vanuit de wens van een vervoerder om zijn klanten van dienst te zijn. GVB blijkt bovendien traditioneel een groot aantal taken uit te voeren, met name op het gebied van onderhoud en beheer van de metrostations, tramhaltes en vervanging van de sporen.

Verantwoordelijkheid gemeente

Uit het OV-klachtenoverzicht en uit de praktijkvoorbeelden blijkt echter dat de gemeente verantwoordelijk is voor een aantal klachten die GVB ontvangt en behandelt, bijvoorbeeld voor het onderhoud van de stations en over de handhaving. De Algemene wet bestuursrecht draagt in artikel 9:2 de gemeente op voor een behoorlijke behandeling van deze klachten zorg te dragen.

Gebleken is dat de gemeente tot nu toe geen afspraken gemaakt met GVB over de behandeling van deze klachten. Hierdoor zijn de aan de gemeente toe te rekenen klachten verdampt, was het niet mogelijk knelpunten te signaleren en hebben de portefeuillehouders geen bestuurlijke verantwoordelijkheid kunnen nemen voor problemen die zich voordoen. De gemeente heeft hiermee in strijd met het klachtrecht gehandeld.

Rol bestuurders en raadsleden

Niet alleen zijn problemen waar de gemeente verantwoordelijk voor was blijven liggen, ook blijkt dat de betrokken Amsterdamse bestuurders en gemeenteraadsleden zich in een aantal gevallen over een kwestie hebben uitgelaten, waar de verantwoordelijkheid bij de vervoerder ligt, of bij de Stadsregio. Dit is onwenselijk, niet alleen voor de beeldvorming maar ook vanwege het niet kunnen realiseren van de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Voor de bestuurders is van belang dat deze hun verantwoordelijkheid kunnen nemen door zich te informeren over de aard en de gegrondheid van klachten over de uitvoering.

Positie van de burger

De burger heeft baat bij duidelijkheid, zijn klacht moet snel en adequaat behandeld worden. Het is niet aan de burger om uit te vinden of de gemeente, vervoerder, stadsregio of stadsdeel verantwoordelijk is voor zijn klacht. De huidige praktijk schept onduidelijkheid.

Beoordeling eerstelijnsklachtbehandeling

De OV-gerelateerde klachten na de verzelfstandiging van GVB zijn niet wezenlijk anders dan de klachten van voor de verzelfstandiging. Wat door de verzelfstandiging veranderd is, is de bevoegdheid over en verantwoordelijkheid voor bepaalde zaken, en daarmee samenhangend de verplichting tot de behandeling van klachten over dit onderwerp. Tot 2007 was de gemeente - hetzij via IVV, Stadstoezicht of de stadsdelen, hetzij via het Gemeentelijk Vervoersbedrijf - verantwoordelijk voor de meeste klachten. Alleen de (structurele) aangelegenheden die in programma van eisen opgenomen zijn, waren aan de Stadsregio toe te rekenen. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn bij de verzelfstandigingsoperatie verschoven en zijn nu, naar blijkt, soms verweven. Hierdoor is verwarring ontstaan, en de gemeente en in mindere mate de Stadsregio hebben een gedeelte van hun verantwoordelijkheid laten liggen.

De ombudsman kan zich daarom vinden in het realiseren van één OV loket voor meldingen en klachten. Voor de juiste behandeling van klachten is belangrijk dat de instanties elkaars bevoegdheden kennen en hierover afspraken maken. Een juiste afstemming tussen organisaties is van groot belang. Dit speelt met name bij klachten die zich uitstrekken over meerdere organisaties. In dat verband wijst de ombudsman op het belang dat bij samenhangende zaken de afhandeling van klachten in samenwerking op de klacht dient te gebeuren. Dat hierin nog veel dient te verbeteren blijkt uit de in het vorige hoofdstuk genoemde voorbeelden.



Resultaten onderzoek tweedelijnsklachtbehandeling

Bij de tweedelijnsklachtbehandeling spelen twee instanties een rol: de Gemeentelijke Ombudsman en de Geschillencommissie Openbaar Vervoer. De gemeenteraad van Amsterdam op heeft op 9 september 2009 een motie aangenomen over het belang van een effectieve klachtenbehandeling.

Gemeentelijke Ombudsman

Iedereen heeft (volgens de Algemene wet bestuursrecht) het recht om zich tot de ombudsman te wenden en hem te verzoeken een onderzoek in te stellen naar het handelen waar een bestuursorgaan voor verantwoordelijk is. Dit betekent dat wanneer de gemeente Amsterdam of de Stadsregio verantwoordelijk is voor een bepaalde taak, de bestuursorganen niet alleen zorg moeten dragen voor een behoorlijke klachtbehandeling, maar ook de burger erop moeten wijzen dat hij de mogelijkheid heeft zich tot de ombudsman te wenden wanneer hij niet tevreden is met de klachtbehandeling. De Gemeentelijke Ombudsman is sinds 2007 niet meer bevoegd over GVB (zie pagina 11).

Geschillencommissie Openbaar Vervoer

De Stadsregio Amsterdam stelt als eis aan alle vervoerders dat deze zijn aangesloten bij de branchevereniging van het openbaar vervoer, Mobis. Alle vervoerders die aangesloten zijn bij Mobis vallen derhalve onder de bevoegdheid van de Geschillencommissie Openbaar Vervoer. Mensen die niet tevreden zijn met de klachtbehandeling door GVB of een andere vervoerder, kunnen zich dus tot deze commissie wenden.

Volgens de website van de Geschillencommissie Openbaar Vervoer kost een procedure bij de commissie € 25,-; de gemiddelde afhandelingstermijn bedraagt vijf maanden.

Volgens de jaarverslagen heeft de commissie de volgende aantallen zaken behandeld:

2006: 7 uitspraken die betrekking hebben op stad- en streekvervoer in heel Nederland;
2007: 8 uitspraken betreffende het stad- en streekvervoer in heel Nederland;
2008: 26 uitspraken betreffende het stad- en streekvervoer in heel Nederland.

De jaarverslagen maken geen onderscheid naar de aard van de klachten, of naar de vervoerder. De ombudsman heeft in het kader van dit onderzoek aan de Geschillencommissie verzocht of een uitsplitsing mogelijk was, voor de vier concessies van de Stadsregio. De Geschillencommissie heeft aan de ombudsman laten weten geen informatie te verstrekken die herleidbaar is tot organisaties, dit in verband met haar onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Toekomstige concessie

Op 9 september 2009 heeft de gemeenteraad de volgende motie aangenomen:

De Raad,

Gehoord de discussie over het advies van de raad inzake het ontwerp-programma van eisen Concessie Amsterdam 2012 (Gemeentebld afd. I, nr. 505),

Verzocht het College:

- Op basis van de uitkomsten van het rapport van de ombudsman met voorstellen te komen over hoe de klachtenafhandeling in 1^e en 2^e lijn kan worden verbeterd;

- In het concept PvE onder 'klachtenafhandeling' op te nemen dat afhandeling van reizigersklachten in de concessie Amsterdam plaats vindt conform de afspraken die hierover zijn gemaakt in de gemeenteraad van Amsterdam naar aanleiding van het rapport van de Amsterdamse ombudsman dat dit najaar moet verschijnen.

Beoordeling tweedelijsklachtbehandeling

Verwijzing ontbreekt

Wanneer de gemeente of de Stadsregio een verantwoordelijkheid heeft, hebben zij niet alleen de verplichting om klachten hierover te behandelen, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven. Ook dient de klager op zijn recht gewezen te worden om het handelen van de bestuursorganen aan de ombudsman voor te leggen. Bij het ontbreken van duidelijkheid over wie welke klacht moet behandelen, schiet deze verwijzing erbij in. Dit is in strijd met het klachtrecht.

Gebleken behoefte

Ondanks dat de bestuursorganen geen bemoeienis met de klachten hebben gehad, weten burgers de ombudsman nog steeds te vinden wanneer ze niet tevreden zijn met de behandeling van OV-klachten. Dit zal ongetwijfeld ook komen, omdat de ombudsman tot 2006 klachten over GVB kon behandelen. Ook komt het voor dat zij na klachtafhandeling bij GVB zich tot SRA of de gemeenteraad wenden voor een second opinion. Hieruit blijkt dat er behoefte bestaat aan een instantie die nog eens naar de kwestie kijkt.

Geschillencommissie geen toereikende voorziening

De ombudsman zet vraagtekens bij de effectiviteit en laagdrempeligheid van de Geschillencommissie. Het aantal uitspraken van de Commissie, zelfs als die allemaal aan GVB worden toegerekend, staat in geen redelijke verhouding tot de 70.000 meldingen/klachten die GVB jaarlijks verwerkt. Bovendien is de behandeling van samenhangende klachten, die in eerste aanleg in samenwerking moeten worden afgedaan, niet door de Geschillencommissie te realiseren. Er is derhalve geen sprake van een volwaardige tweedelijsklachtbehandeling, zoals die van vóór de verzelfstandiging van GVB. De motie van 9 september 2009 vraagt dan ook terecht om een passende voorziening.



Aanbevelingen

Vanuit het dienstverlenende aspect naar de burger is het opzetten van één-loket / front-office / verdeelpunt waar de burger met al zijn OV-klachten terecht kan een prima ontwikkeling. Wel is er aanleiding tot verbetering van de klachtbehandeling. De ombudsman beveelt het volgende aan:

1. Het inrichten van één loket brengt met zich mee dat er voldoende, goed geïnstrueerde medewerkers zijn, die klachten kunnen herkennen en die klachten van meldingen en vragen kunnen onderscheiden.
2. Klachten dienen door de verantwoordelijke organisatie te worden behandeld. Het loket moet in staat zijn om deze klachten op een juiste en voortvarende wijze door te zenden naar de bevoegde instantie.
3. Het klachtenregistratiesysteem moet zodanig ingericht worden dat stroomlijning is geborgd, en controle op de voortgang kan worden gerealiseerd. Het systeem zou de klachten moeten kunnen differentiëren zodat de betrokken organisaties de uitkomsten in overleg kunnen monitoren en toetsen.
4. Maak duidelijke afspraken over klachtbehandeling en de regie bij organisatieoverschrijdende klachten, waarbij uitgangspunt is dat samenhangende klachten in samenwerking afgehandeld worden.
5. Het loket mag niet exclusief zijn. Burgers moeten zich met hun klachten ook direct tot de verantwoordelijke organisatie kunnen wenden.
6. Zorg voor een effectieve en laagdrempelige tweedelijnsklachtbehandeling.
7. Klachten die bij de wethouder of raadscommissies terechtkomen dienen doorgestuurd te worden naar het loket of, indien de eerstelijnsklachtbehandeling reeds doorlopen is, naar de tweedelijnsklachtbehandelaar.
8. Zorg voor een goedwerkende, bij de burger bekende klachtenregeling, dit ter beoordeling aan de Stadsregio.

Reacties op conceptrapport

Het conceptrapport is in oktober 2009 voorgelegd aan de Stadsregio, GVB, IVV, Dienst Stadstoezicht, Bestuursdienst Amsterdam en de Geschillencommissie Openbaar Vervoer om hen in de gelegenheid te stellen te reageren.

De Stadsregio, Dienst Stadstoezicht, GVB, IVV en de Bestuursdienst hebben gereageerd. De Geschillencommissie heeft geen reactie gegeven. De reacties zijn, voor zover van belang voor het onderzoek, in het rapport verwerkt. Daarnaast hebben de organisaties het volgende laten weten.

Reactie Stadsregio Amsterdam

De Stadsregio stemt in grote lijnen in met de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Daarbij merkt de Stadsregio op dat uit het rapport de indruk kan ontstaan dat GVB, IVV en de Stadsregio Amsterdam nog steeds aan het praten zijn over de vraag of zij willen komen tot een gezamenlijk klachtenloket. Inmiddels is besloten dat het gezamenlijke klachtenloket op korte termijn wordt ingevoerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het nieuwe klachtensysteem van GVB dat sinds juni 2009 functioneert.

De Stadsregio is het niet eens met de constatering dat de Geschillencommissie Openbaar Vervoer geen toereikende tweedelijns klachtenvoorziening is. De reikwijdte van de opmerking gaat ver omdat in meerdere concessies in de Stadsregio en in Nederland deze procedure wordt gevolgd. De Stadsregio bevestigt wel dat er weinig klachten bij de Geschillencommissie ingediend worden en er dient een geldelijke bijdrage te worden betaald voordat de klacht in behandeling wordt genomen. Daarbij is de Geschillencommissie redelijk onbekend in tegenstelling tot de Gemeentelijke Ombudsman. De Stadsregio heeft, via de vervoerders, geen enkel signaal ontvangen dat de Geschillencommissie niet naar behoren functioneert. Enkel het feit dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de Geschillencommissie en klagers via andere (gratis) wegen hun klacht onder de aandacht willen brengen rechtvaardigt niet de conclusie dat deze tweedelijns klachtenvoorziening bij de Geschillencommissie niet volstaat.

De Stadsregio is van mening dat de eerste vijf aanbevelingen met de invoering van het gezamenlijke klachtenloket worden overgenomen en op zeer korte termijn gerealiseerd kunnen worden. Vanzelfsprekend zullen de drie organisaties ook zorg dragen dat de klachtenregeling en het gezamenlijke klachtenloket kenbaar zijn voor de burger.

Gemeente Amsterdam, Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer

IVV laat weten dat de afgelopen maanden gebruikt zijn om een plan van aanpak op te stellen en de uitgangspunten voor de klachtenprocedure vast te stellen. Er is een inventarisatie van de klachten gemaakt en afgestemd wie waar verantwoordelijk voor is. De SRA heeft na het zomerreces het trekkerschap van IVV overgenomen.

De betrokken instanties zijn het eens over de realisatie van een front-office bij GVB. De reiziger hoeft zelf niet uit te zoeken welke organisatie verantwoordelijk is voor de afhandeling van zijn klacht, maar kan voor alle meldingen en klachten met betrekking tot het openbaar vervoer terecht bij één loket wat bemenst is door adequaat geïnstrueerd GVB personeel. Op de website van IVV zal voor de reiziger een verwijzing naar de OV site van het GVB worden gemaakt dat daar de melding of klacht kan worden ingediend. De klachten die via de wethouder Verkeer & Vervoer binnen komen zullen worden doorgeleid naar de front-office. Een uitzondering vormen de bij de dienst binnengekomen raadsadressen, die wel rechtstreeks door IVV zullen worden afgedaan.

Om tot een goede inrichting van de back-office te komen is inmiddels een werkgroep samengesteld met vertegenwoordigers van de drie organisaties. De komende maanden zijn overleggen gepland om te onderzoeken hoe een goede invulling kan worden gegeven aan deze back-office. Het nieuwe registratiesysteem dat in juni 2009 door GVB in gebruik is genomen, biedt voor de verwerking van de klachten een goede basis om de meldingen en klachten te inventariseren. De drie organisaties zijn inmiddels goed op de hoogte van elkaars bevoegdheden en de verschillende soorten klachten. Van een concrete voortgang in dit proces is dan ook wel degelijk sprake.

Op alle klachtafhandelingsbrieven van GVB zal een verwijzing naar de Geschillencommissie Openbaar Vervoer worden opgenomen. De klachten die door de dienst IVV worden afgedaan zullen uiteraard een verwijzing naar de Gemeentelijke Ombudsman bevatten, en worden afgedaan conform de afspraken in de burger servicecode.

Met de inmiddels genomen acties is een groot deel van de aanbevelingen overgenomen. De komende maanden zullen worden benut om de klachtenregeling en het gezamenlijke klachtenloket verder vorm te geven en zo goed mogelijk bij de burger bekend te maken.

GVB

GVB heeft het afgelopen jaar diverse verbetermaatregelen getroffen ter verbetering van de beantwoording van en inzicht in klantreacties. Elk initiatief dat een bijdrage kan vormen voor het verbeteren van de beantwoording van klantreacties is van harte welkom. GVB vindt het spijtig dat het bij dit onderzoek niet betrokken is geweest.

Daar waar aanbevelingen of constateringën bruikbaar zijn, zal de werkgroep deze overnemen. GVB voelt zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van de dienstverlening die zij haar klanten biedt. Bij klachten daarover klaagt de klant dus bij GVB. Dat GVB in haar dienstverlening afhankelijk is van derden, zoals IVV of SRA, doet voor de klant niet ter zake. GVB vindt dat zij met eventuele andere organisaties zulke adequate regelingen dient te treffen dat zij tot een gewenst niveau van dienstverlening komt. Bij de afhandeling van een klacht wil GVB zich dus niet achter derden verschuilen of daar naar doorverwijzen. GVB is zich bewust van het feit dat dit in het verleden in sommige gevallen wel gebeurde.

Met betrekking tot de tweedelijnsklachtbehandeling laat GVB weten marktconform te moeten opereren. Dat is voorwaarde voor concessieverlening. Uit dit oogpunt van marktconformiteit nemen alle vervoerders nemen deel aan de Geschillencommissie Openbaar Vervoer, dus ook GVB. In de algemene vervoersvoorwaarden die van toepassing zijn op / bij het gebruik van het openbaar vervoer wordt in lijn hiermee naar de Geschillencommissie Openbaar Vervoer verwezen.