



Versterking onafhankelijkheid OV Ombudsman

Een onderzoek naar de versterking van de onafhankelijke positie van OV Ombudsman

BER100839 | Eindrapport | 25 februari 2022

Versterking onafhankelijkheid OV Ombudsman

Volgend op een initiatief van reizigersbelangenvereniging Rover en een aangenomen amendement hiertoe in de Tweede Kamer, is in 2008 besloten tot oprichting van het OV loket; een onafhankelijk tweedelijnsklachtenloket voor reizigers met klachten over het openbaar vervoer. Het OV loket, in 2019 omgedoopt tot OV Ombudsman, is vanaf het begin zowel financieel als organisatorisch opgehangen bij Rover. Vanaf het begin stond deze organisatorische inbedding ter discussie. Naar aanleiding van de in 2021 aan de Tweede Kamer toegezonden evaluatie, waarbij vraagtekens gezet werden bij de onafhankelijkheid van de OV Ombudsman, en signalen van OV Ombudsman heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat APPM Management Consultants verzocht onderzoek te doen en advies te geven over organisatorische mogelijkheden om de onafhankelijkheid van OV Ombudsman te versterken.

Op basis van gespreken met betrokkenen en beschikbaar gestelde documenten heeft APPM zich een beeld gevormd over de huidige mate van (on)afhankelijkheid waarmee de drie taken van OV Ombudsman worden uitgevoerd. Dit betreft het:

- a) doorverwijzen bij standaardklachten naar de vervoerder (wegwijsfunctie);
- b) begeleiden van bijzondere klachten (bemiddelingsfunctie) en
- c) bundelen en rapporteren van klachten, het signaleren van trends en het doen van aanbevelingen.

In dit onderzoek is onderzocht of het mogelijk is om de onafhankelijkheid waarmee deze taken worden uitgevoerd te verbeteren. Als onderdeel daarvan is ook gekeken naar mogelijke alternatieven voor organisatorische inbedding van OV Ombudsman en spraken we met vertegenwoordigers van organisaties die als mogelijk alternatief kunnen dienen.

In dit onderzoeksrapport wordt een toelichting gegeven bij het doorlopen proces, de beoordeling van de mate van onafhankelijkheid bij verschillende oplossingsrichtingen, en bij een uiteindelijke voorkeursoptie voor versterking van de onafhankelijke positie van OV Ombudsman.

1. OV Ombudsman

Inleiding



H1. OV Ombudsman

In 2008 heeft reizigersvereniging Rover, met financiële steun van het Ministerie I&W, het OV loket opgericht met als doel reizigers te helpen bij klachten over het openbaar vervoer. Tegenwoordig werkt het loket onder de naam OV Ombudsman. OV Ombudsman heeft als missie een bijdrage te leveren aan beter openbaar vervoer door OV-bedrijven kritisch te volgen en ze te wijzen op dienstverlening die niet op orde is. OV Ombudsman doet dit door klachten in behandeling te nemen die de openbaar vervoerbedrijven niet naar tevredenheid van de reiziger hebben behandeld en opgelost. Waar nodig bemiddelt OV Ombudsman bij het oplossen van deze klachten. Op basis van ingediende klachten rapporteert OV Ombudsman over deze klachten in kwartaalrapportages. Met behulp van deze bundeling signaleert OV Ombudsman trends op basis waarvan aanbevelingen worden gedaan.

Aanleiding

Om een rol als klachtenbemiddelaar te vervullen is een inhoudelijk onafhankelijke positie van belang. Door de jaren heen zijn zorgen geuit over de onafhankelijkheid van de werkzaamheden binnen de Rover organisatie¹². In 2020 heeft het curatorium, exclusief het Rover-lid in het Curatorium, van OV Ombudsman dit signaal ook meerdere malen afgegeven richting het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. In het onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie van IenW aan Rover voor OV Ombudsman uit november 2020 is dit onderwerp ook aan bod gekomen³. In dit laatste onderzoek is geconstateerd dat de subsidie zowel doelmatig als doeltreffend was, maar OV

¹ Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer, 28-09-2010, kst-32500-XII-3

² Notulen vergadering Curatorium OV loket, 4-12-2014

Ombudsman ook een sterke afhankelijkheid van de subsidie had. Door de organisatorische verbondenheid met Rover worden vraagtekens gezet bij de onafhankelijke positie van OV Ombudsman. In de evaluatie wordt gesteld:

“OV Ombudsman dient onafhankelijk te kunnen opereren. De inbedding bij Rover is historisch verklaarbaar. Echter, de huidige financiële en organisatorische positie van OV Ombudsman als onderdeel van Rover maakt dat OV Ombudsman de schijn van partijdigheid tegen heeft (belangenbehartiging en onafhankelijke klachtenbehandeling kunnen op gespannen voet staan)”.

Vraagstelling

Het ministerie van IenW heeft APPM Management Consultants gevraagd een onderzoek uit te voeren naar versterking van de onafhankelijke positie van OV Ombudsman (voorheen OV loket). Het ministerie heeft APPM gevraagd de huidige positie van OV Ombudsman te analyseren en toe te werken naar (1) een overzicht van opties voor versterking van de onafhankelijkheid van het neutrale OV klachtenloket. Bij dit overzicht dienen een heldere taakafbakening, een goede verbinding met andere relevante OV organisaties en de financiële consequenties in beeld gebracht te worden. Daarnaast is verzocht om (2) een nadere uitwerking van de opties, met een onderbouwde voorkeursoptie.

³ Evaluatie subsidie OV Ombudsman (2016 – 2019), Kwink Groep, 27-11-2020, aangeboden als bijlage bij kst-23645-752

Bij de nadere uitwerking van opties om de onafhankelijkheid te vergroten wordt aansluiting gezocht bij de opties zoals benoemd in de evaluatie van OV Ombudsman uit 2020:

- **Voorzetting** huidige inbedding OV Ombudsman bij Rover
- **Verzelfstandiging** taken OV Ombudsman
- **Inbedding** taken OV Ombudsman bij een andere organisatie

Operationalisatie onderzoeksvraag

Om een advies uit te brengen om de onafhankelijke positie van OV Ombudsman te versterken is het noodzakelijk inzicht te verkrijgen in mogelijkheden voor de versterking van de onafhankelijke uitvoering van de taken van OV ombudsman. Daarvoor zijn de volgende onderzoeksvragen van belang:

1. Wat wordt bedoeld met een *onafhankelijk* OV ombudsman? (H2)
2. Wat zijn aandachtspunten in de onafhankelijkheid van OV Ombudsman? (H3)
3. Welke mogelijkheden zijn er voor verbetering van de onafhankelijke positie van OV Ombudsman? (H4)
4. Wat zijn de consequenties voor OV Ombudsman van de verschillende verbetermogelijkheden? (H5)

OV Ombudsman in historisch perspectief

Begin 2006 vraagt Rover subsidie aan voor het project 'Klacht via Rover'. Dit project had tot doel om:

- a. een **laagdrempelig tweedelijns klachtenloket** te creëren waar de reizigers informatie kunnen krijgen over hun rechten en plichten, over de mogelijkheden van het indienen van klachten en de afhandeling daarvan, en over de mogelijkheden voor beroep als zij ontevreden zijn over de manier waarop met hun klacht is omgegaan; en
- b. een **verzamelpunt** te vormen voor informatie over eerder ingediende klachten over het openbaar vervoer, de reactie daarop van vervoerbedrijven, trends in de klachten van OV-reizigers en een nadere analyse ervan.

Naar aanleiding van een aangenomen amendement in de Tweede Kamer (26 oktober 2006) om een dergelijk loket financieel mogelijk te maken besluit de toenmalig minister van Verkeer en Waterstaat in 2007 om een **OV loket** tot stand te brengen. In 2008 wordt het OV loket opgericht en ondergebracht bij Rover conform het projectvoorstel van Rover. Het ministerie beargumenteerde onder andere dat de reiziger ging profiteren van het OV loket door op deze manier aan te sluiten bij de huidige werkzaamheden van Rover⁴.

In 2010 liep de eerste subsidieperiode voor het OV loket af. Het ministerie heeft na een eerste periode van drie jaar een evaluatie uit laten voeren. Bij de evaluatie werd een onderscheid gemaakt tussen de verschillende activiteiten van het OV loket: een wegwijs-functie, een bemiddelingsfunctie, een verzamel- en signaleringsfunctie en een ombudsfunctie.

Een van de onderwerpen die in de evaluatie aan de orde kwam, is de verhouding tussen Rover en het OV loket. Hoewel meerdere geïnterviewden bezwaren zagen

⁴ Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat, 28 september 2010, kst-32500-XII-3

bij het onderbrengen van het loket bij Rover, waarbij sommigen zelfs pleitten voor een verplaatsing van het loket naar elders, zagen anderen overwegend praktische voordelen van het onderbrengen bij Rover. Voor de meerderheid van de geïnterviewden in 2010 was het geen probleem dat het OV loket was ondergebracht bij Rover, mits de onafhankelijkheid, objectiviteit en transparantie maar werden gewaarborgd. Op basis van de evaluatie concludeerde de minister dat: "... de voordelen van het loket bij Rover ruim voldoende zijn om het voorlopig daar te handhaven. Uiteraard zal ik blijven toezien op het onafhankelijk functioneren en op de manier van communiceren van het OV (klachten)loket⁵."

In de brief aan de Tweede Kamer van 28 september 2010 over de evaluatie van het OV loket werd ook geconstateerd dat het OV loket zich sinds een jaar positioneert als '**ombudsman voor beter openbaar vervoer**'. Bij diverse betrokkenen riep dit in 2010 vragen op over welke rol het OV loket nu vervulde. Naar aanleiding van kritiek over de afhankelijkheid van het OV loket van Rover is een onafhankelijk curatorium opgericht, dat opereert als Raad van Advies en jaarlijks de werkplannen bespreekt.

Over de jaren 2010 tot 2014 neemt het aantal klachten dat het OV loket binnen krijgt toe, om daarna een dalende trend in te zetten.

Op 1 januari 2019 wordt een nieuw hoofd van het OV loket benoemd. Het nieuwe hoofd had onder meer als missie te komen tot een **naamswijziging van het loket**, dat als ondertitel '*de ombudsman voor een beter OV*' had. In 2019 wordt het OV loket omgedoopt tot OV Ombudsman. In 2020 wordt op verzoek van het ministerie een onderzoek verricht naar de subsidies van Rover en OV Ombudsman over de periode 2016 – 2019.

Per 1 juli 2021 stapt het hoofd van OV Ombudsman samen met 3 leden van het curatorium en haar voorzitter op. Zowel door Rover als door het curatorium van OV ombudsman wordt aangegeven dat een onderlinge samenwerking niet

langer werkbaar is. Na een korte periode met een interim coördinator begint per 1 oktober 2021 een nieuwe coördinator voor OV Ombudsman.

Taken van OV Ombudsman

De grondslag voor de subsidie aan OV Ombudsman is opgenomen in de begroting van IenW en luidt "het organiseren en in stand houden van een loket waar reizigers terecht kunnen". Het loket heeft geen juridische status of bevoegdheden. Het doel van het loket is tweeledig:

- Het bieden van een algemeen kanaal voor het indienen van een klacht en daarbij reizigers (juridisch) informeren over het afhandelen van een klacht.
- Het bundelen en screenen van klachten als basis voor beleidsinformatie en collectieve actie.

De jaarlijkse subsidie vanuit het I&W is expliciet gekoppeld aan een aantal taken:

1. Het doorverwijzen bij standaardklachten naar de vervoerder (**wegwijzfunctie**);
2. Het begeleiden van bijzondere klachten (**bemiddelingsfunctie**). Reizigers moeten eerst hun klacht bij de vervoerder hebben ingediend alvorens zij bij OV Ombudsman terecht kunnen voor bemiddeling;
3. Het bundelen en rapporteren van klachten, het signaleren van trends en aanbevelingen doen (**verzamel- en signaleringsfunctie**). OV Ombudsman rapporteert over de klachten in kwartaalrapportages. Met behulp van deze bundeling signaleert OV Ombudsman trends op basis waarvan aanbevelingen worden gedaan.

⁵ Evaluatie OV loket, 2010

Onderzoeksrapport en leeswijzer

Het onderzoeksrapport begint met een inleiding op het onderzoek en een introductie over OV Ombudsman (H1). In het tweede hoofdstuk (H2) wordt het gehanteerde vergelijkingskader toegelicht waarmee de onafhankelijke uitvoering van taken behorende bij OV Ombudsman, zowel in de huidige situatie bij Rover als bij alternatieve mogelijkheden, wordt geanalyseerd. Daarmee wordt invulling gegeven aan de eerste onderzoeksvraag "Wat wordt bedoeld met een onafhankelijk OV ombudsman?".

In hoofdstuk drie (H3) wordt de onafhankelijkheid van OV Ombudsman in de huidige situatie bij Rover geanalyseerd aan de hand van het vergelijkingskader. Daar uit volgen aandachtspunten in de huidige onafhankelijkheid waarmee de tweede onderzoeksvraag "Wat zijn aandachtspunten in de onafhankelijkheid van OV Ombudsman?" wordt beantwoord.

In hoofdstuk vier (H4) wordt ingegaan op de onderzoeksvraag "Welke mogelijkheden zijn er voor verbetering van de onafhankelijkheid?". Vertrekpunt hiervoor zijn de aandachtspunten die volgen uit de analyse van de huidige situatie zoals beschreven in hoofdstuk 3.

De verbetermogelijkheden worden vervolgens in hoofdstuk vijf (H5) geanalyseerd aan de hand van het vergelijkingskader. Aan het einde van dit hoofdstuk worden de bevindingen in een overzichtstabel geplaatst.

In het laatste, zesde, hoofdstuk (H6) wordt een voorkeursoptie benoemd om de onafhankelijke positie van OV Ombudsman te verbeteren.

H1. OV Ombudsman
Inleiding

H2. Het vergelijkingskader
Wat wordt bedoeld met een onafhankelijke OV Ombudsman?

H3. De huidige mate van onafhankelijkheid geanalyseerd
Wat zijn aandachtspunten in de onafhankelijkheid van OV Ombudsman?

H4. Verbetermogelijkheden voor onafhankelijkheid
Welke mogelijkheden zijn er voor verbetering van de onafhankelijke positie van OV Ombudsman?

H5. Analyse verbetermogelijkheden
Wat zijn de consequenties voor OV Ombudsman van verschillende verbetermogelijkheden?

H6. De voorkeursoptie
Conclusie



A close-up photograph of a person's hand holding a grey handrail on a yellow bicycle. The background is blurred, showing the interior of a public transport vehicle with yellow poles and other handrails. The lighting is warm and bright, suggesting a sunny day.

2. Het vergelijkingskader

Wat wordt bedoeld met een onafhankelijke OV ombudsman?

H2. Het vergelijkingskader

Een helder begrippenkader is noodzakelijk om de onderzoeksvragen te beantwoorden. In dit hoofdstuk wordt betekenis gegeven aan het begrip 'onafhankelijkheid'. Wat wordt hieronder verstaan? Vervolgens wordt dit uitgewerkt tot een vergelijkingskader, een instrument waarbij opties voor versterking van de onafhankelijkheid van OV Ombudsman met elkaar worden vergeleken.

Aspecten van onafhankelijkheid

De **onafhankelijke** positie van OV Ombudsman is een centraal begrip in dit onderzoek. Onafhankelijkheid is nadrukkelijk iets anders dan zelfstandigheid. De onafhankelijke positie versterken gaat over het weghalen van afhankelijkheden in de operatie van OV Ombudsman, waardoor de onafhankelijkheid (ook wel bekend als **autonomie**) van OV Ombudsman wordt vergroot. In de bestuurskunde wordt onafhankelijkheid beschreven als *"een toestand waarin de groep of eenheid haar interne en externe interacties en communicaties op enigerlei wijze zonder tussenkomst van buitenaf stuurt en regelt"*⁶.

Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in onafhankelijkheid over een aantal assen⁷.

1. Passieve onafhankelijkheid vs. actieve onafhankelijkheid
2. Formele onafhankelijkheid vs. feitelijke onafhankelijkheid
3. Professionele onafhankelijkheid vs. organisatorische onafhankelijkheid

⁶ Kastelein, J. (1990), Modulair organiseren, tussen autonomie en centrale beheersing, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1990

⁷ Schillemans, T. (2012). Double-Edged Swords: Expert-Stakeholders as (Slightly) Unreliable Instruments for Control and Autonomy of Executive Agencies, Utrecht University.

De **actieve onafhankelijkheid** bepaalt het vermogen van de organisatie zelf beslissingen te nemen, terwijl **passieve onafhankelijkheid** gaat om de vaardigheden van de organisatie om zich te ontheffen van bepaalde opgelegde beperkingen. Een ander onderscheid heeft betrekking op de **formele onafhankelijkheid**, de onafhankelijkheid (zowel passief als actief) die een organisatie heeft op basis van kenmerken van de organisatiestructuur, de zogenaamde 'onafhankelijkheid op papier'- en de **feitelijke onafhankelijkheid**; de mogelijkheden van de organisatie om in de praktijk écht zelf te beslissen.

Tot slot kan er een onderscheid worden gemaakt tussen **professionele en organisatorische onafhankelijkheid**. Professionele onafhankelijkheid heeft te maken met de onafhankelijkheid van een individu om zijn/haar eigen besluiten te nemen. Hier staat de organisatorische onafhankelijkheid, de onafhankelijkheid van een organisatie om haar eigen besluiten te nemen, tegenover.

Van al deze vormen van onafhankelijkheid sluit de organisatorische onafhankelijkheid het beste aan op de voorliggende onderzoeksvraag. Het betreft immers een onderzoek naar de onafhankelijkheid waarmee de taken van OV Ombudsman worden uitgevoerd. Daarom worden de **zes aspecten van organisatorische onafhankelijkheid**⁸ gebruikt om de onafhankelijkheid van OV Ombudsman in beeld te brengen.

⁸ Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118

1. Managementbevoegdheden



Dit houdt in dat bepaalde bevoegdheden zijn gedelegeerd en de organisatie zelf beslissingen mag nemen. Dit houdt ook in dat de organisatie zich kan ontheffen ten aanzien van de keuze en het gebruik van input die van bovenaf wordt gegeven. Een voorbeeld van management onafhankelijkheid is het aannemen van eigen personeel.

2. Beleidsvrijheid



Er is sprake van beleidsonafhankelijkheid wanneer de organisatie beslissingen kan nemen over het primaire proces van de organisatie. De organisatie maakt daarmee haar eigen beleid.

3. Structurele onafhankelijkheid



De mate waarin de organisatie beschermd is tegen (overheids)bemoeienis door de structuur van de organisatie wordt de structurele onafhankelijkheid genoemd. Dit heeft voornamelijk betrekking op hoe de directeur verantwoording aflegt, aan een raad van toezicht of aan een overheidsinstantie.

4. Financiële onafhankelijkheid



De financiële onafhankelijkheid wordt bepaald door de mate waarin de organisatie afhankelijk is van overheidssubsidies of haar eigen inkomsten genereert als financiële bron. Daarnaast is de mate waarin de organisatie verantwoordelijk is voor haar eigen winst of verlies ook bepalend voor de financiële onafhankelijkheid.

5. Wettelijke status



Wettelijke onafhankelijkheid omvat de mate van onafhankelijkheid die een publieke organisatie verkrijgt door middel van wetten. Als de wettelijke onafhankelijkheid van een organisatie hoog is, ontleent ze een hoge mate van beslissingsrecht waardoor de inmenging door de overheid beperkt is⁹.

6. Ontheffingsmogelijkheden aan interventies



Het kan voorkomen dat een organisatie beslissingen kan nemen maar daarover achter af moet rapporteren of sancties opgelegd kan krijgen. De mogelijkheid om je als organisatie te ontheffen van rapportages, sancties, of interventies wordt de interveniërende onafhankelijkheid genoemd.

⁹ Verhoest et al. 2004

Operationalisering aspecten van onafhankelijkheid

Concretisering van de zes aspecten van onafhankelijkheid voor analyse van de positie van OV Ombudsman leidt tot de volgende vragen. Deze hebben mede gediend als input voor de interviews:

Aspect	Vragen
<i>Management bevoegdheden</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Wie heeft de dagelijkse leiding?2. Wie benoemt mensen?3. Wie gaat over inzet van mensen en middelen?
<i>Beleidsvrijheid</i>	<ol style="list-style-type: none">4. Wie bepaalt de inhoudelijke koers?5. Wie heeft er invloed op de inhoudelijke koers?6. Wie heeft belang bij de inhoud?
<i>Structurele onafhankelijkheid</i>	<ol style="list-style-type: none">7. Wie wijst het hoofd OV Ombudsman aan?8. Aan wie legt het hoofd OV Ombudsman op inhoud verantwoording af?9. Wie benoemt het Curatorium?
<i>Financiële onafhankelijkheid</i>	<ol style="list-style-type: none">10. Wie legt verantwoording af voor de financiële middelen?11. Aan wie leg je financiële verantwoording af?12. Wat is de afhankelijkheid van anderen om de taken uit te voeren?
<i>Wettelijke status</i>	<ol style="list-style-type: none">13. Is er een onafhankelijke juridische positie?14. Is er een wettelijke grondslag voor de taken?
<i>Ontheffings mogelijkheden aan interventies</i>	<ol style="list-style-type: none">15. Hoe veel dreiging van sancties is er?16. Hoe vaak wordt geëvalueerd?

3. De huidige mate van onafhankelijkheid geanalyseerd

Wat zijn aandachtspunten in de onafhankelijkheid van OV Ombudsman?



H3. De huidige mate van onafhankelijkheid geanalyseerd

Om antwoord te kunnen geven op de vraag hoe de onafhankelijke positie van OV Ombudsman (voorheen OV loket) te versterken is het nodig om een beeld te vormen over de huidige mate van (on)afhankelijkheid. In 2020 zijn als onderdeel van de evaluatie naar de doelmatigheid van de subsidies aan Rover en OV Ombudsman ook conclusies getrokken over (on)afhankelijkheid van OV Ombudsman. Daarbij werd vastgesteld dat OV Ombudsman 100% afhankelijk is van de subsidie die zij van het ministerie ontvangen en er bovendien slechts beperkt mogelijkheden zijn voor aanvullende en/of andere financiering. Ook werd vastgesteld dat de huidige financiële en organisatorische positie van OV Ombudsman als onderdeel van de belangenbehartiger Rover maakt dat OV Ombudsman de schijn van partijdigheid tegen heeft.

De zes aspecten bekeken

Volgend op het objectiveren van het begrip 'onafhankelijkheid' in hoofdstuk 2 wordt in dit hoofdstuk de huidige situatie, waarbij OV Ombudsman onderdeel is van Rover, nader geanalyseerd. Op basis van interviews en beschikbaar gestelde en geanalyseerde documenten is, aan de hand van de zes aspecten van organisatorische onafhankelijkheid, een beeld gevormd over de mate van onafhankelijkheid.

1. Managementbevoegdheden



Dit houdt in dat bepaalde bevoegdheden zijn gedelegeerd van de top en de organisatie zelf beslissingen mag nemen. Denk aan het aannemen van eigen personeel.

- Coördinator OV Ombudsman heeft de dagelijkse leiding over het team van OV Ombudsman en mag zelf de meeste besluiten nemen binnen de gestelde kaders.
- De Coördinator OV Ombudsman is voor het personeelsbeleid volledig afhankelijk van Rover. Het personeel staat op de loonlijst van Rover.
- De budgetverantwoordelijkheid ligt bij Rover. Rover toetst of de bestedingen binnen de subsidievoorwaarden passen. Daarmee is de coördinator voor de inzet van middelen afhankelijk van instemming van Rover.

2. Beleidsvrijheid:



Wanneer er beslissingen genomen mogen worden over het primaire proces van de organisatie en het eigen beleid gemaakt of beïnvloed kan worden, is er sprake van beleidsvrijheid.

- OV Ombudsman is zelf inhoudelijk verantwoordelijk voor de rapportages (primaire proces).
- Op het werkplan, waarin de inhoudelijke koers jaarlijks wordt vastgesteld door het Curatorium, heeft Rover nagenoeg geen invloed.
- In de afgelopen twee evaluaties is tweemaal het risico benoemd van een verbreding van het takenpakket en daarmee mogelijke vermenging met ombudstaken binnen de scope van de subsidie. Hiermee wordt bedoeld dat OV Ombudsman zich ook een ruimere meer adviserende rol toe-eigende.

- OV Ombudsman kan onafhankelijk – zonder belangenbeïnvloeding – haar werk doen. De positionering bij Rover – als belangenbehartiger – maakt echter dat meerdere geïnterviewden aangeven dat OV Ombudsman een schijn van belangenverstrengeling over zich heeft. In de evaluatie uit 2020 is dit al eerder de schijn van partijdigheid genoemd.

3. Structurele onafhankelijkheid



De mate waarin de organisatie beschermd is tegen (overheids)bemoeienis. Denk aan de aanwijzing van de directeur van de organisatie en hoe verantwoording wordt afgelegd.

- De coördinator en het overige personeel van OV Ombudsman wordt door Rover benoemd.
- De coördinator legt verantwoording af aan Rover, het Ministerie én aan het Curatorium.
- Het Curatorium kan niet optreden als een volwaardig Raad van Toezicht met eigen budget- of personele verantwoordelijkheid.
- Het Curatorium bestaat uit vertegenwoordigers uit het OV-veld. Het Curatorium benoemt zichzelf. Rover zit aan tafel bij het Curatorium.
- In 2021 is een nieuw reglement voor het Curatorium geschreven. Rover heeft als penvoerder gefungeerd. In het nieuwe reglement is de rol van Rover verhelderd, maar ook verder versterkt. Zo is het bestuur van Rover als laatste escalatielijn benoemd. Rover geeft aan dat dit noodzakelijk is vanwege de formele juridische eindverantwoordelijkheid.

4. Financiële onafhankelijkheid:



De financiële onafhankelijkheid wordt bepaald door de mate waarin de organisatie afhankelijk is van overheidssubsidies.

- OV Ombudsman is voor 100% van haar inkomsten afhankelijk van subsidie. OV Ombudsman is niet verantwoordelijk voor haar eigen financiële

huishouding. Deze verantwoordelijkheid ligt bij Rover waar OV Ombudsman ook verantwoording aan moet afleggen

- De subsidie wordt aangevraagd door Rover. Rover legt ook verantwoording over de subsidie af aan IenW.

5. Wettelijke status



Wettelijke onafhankelijkheid omvat de mate van onafhankelijkheid die een organisatie door de wet geniet.

- De taken van OV Ombudsman zijn niet wetmatig verankerd. De taken van OV ombudsman zijn op informele basis bij OV ombudsman belegd.
- OV Ombudsman maakt organisatorisch deel uit van Rover. OV Ombudsman heeft geen aparte juridische status.

6. Onttrekken aan interventies



Als een organisatie beslissingen kan nemen maar daarover moet rapporteren, kan dat leiden tot sancties. Het ontheffen van rapportages en sancties, of interventies wordt de interveniërende onafhankelijkheid genoemd.

- OV Ombudsman rapporteert ieder kwartaal over ontvangen klachten. Deze rapportages worden toegezonden aan stakeholders en worden openbaar gemaakt op de website van OV Ombudsman.
- Ter verantwoording ontvangt I&W van Rover aan het einde van iedere subsidieperiode een verantwoordingsrapportage van de subsidie.
- De doelmatigheid en de doeltreffendheid van OV Ombudsman wordt eens in de 5 à 10 jaar geëvalueerd. Het functioneren wordt niet geëvalueerd.
- Het tussentijds stopzetten van de subsidie wordt alleen in overleg met de subsidie-ontvangende partij genomen. Elke 3 jaar wordt opnieuw de afweging gemaakt op basis van de subsidieaanvraag.

- Theoretisch gezien is het mogelijk dat Rover, met haar verantwoordelijkheid over mensen en middelen, sancties kan opleggen aan OV Ombudsman. In de praktijk heeft dit niet plaatsgevonden.

Aandachtspunten in de onafhankelijkheid

Op basis van de analyse van OV Ombudsman als onderdeel van Rover zijn de volgende aandachtspunten te benoemen voor versterking van de onafhankelijkheid van OV Ombudsman. Deze staan in volgorde waarin de aspecten van onafhankelijkheid werden behandeld:

1. **OV Ombudsman beschikt niet over eigen managementbevoegdheden.** Op het gebied van besteding van het budget voor OV Ombudsman en voor het personeelsbeleid is OV Ombudsman volledig afhankelijk van Rover. Rover benoemt het personeel van OV Ombudsman en moet akkoord geven op alle bestedingen van OV Ombudsman.
2. Er is een risico dat **OV Ombudsman binnen de scope van de subsidie haar gesubsidieerde taken verbreedt en daarmee mogelijk ook vermengt met ombudstaken.**
3. De positionering bij de belangenbehartiger Rover maakt dat OV Ombudsman de **schijn van partijdigheid of belangenverstrengeling** tegen zich kan hebben (belangenbehartiging en onafhankelijke klachtenbehandeling kunnen op gespannen voet staan).
4. **Bevoegdheden van het curatorium zijn formeel beperkt** tot de inhoudelijke koers van OV Ombudsman. Het curatorium heeft eerder het karakter van een Raad van Advies dan van een formele Raad van Toezicht, Rover is onderdeel van het Curatorium.
5. De **coördinator OV Ombudsman wordt benoemd door Rover.** Daardoor heeft Rover invloed op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de taken zoals bepaald in de subsidievoorwaarden welke door het ministerie zijn meegegeven aan Rover als subsidieontvanger. .
6. OV Ombudsman is **financieel volledig afhankelijk van de subsidie** van het ministerie van IenW. Rover vraagt de subsidie aan en draagt verantwoording over de subsidie waardoor er ook een afhankelijkheidsrelatie bestaat tot Rover. In de huidige situatie is OV Ombudsman geen eigen juridische entiteit en moet Rover de subsidie aanvragen.

4. Verbetermogelijkheden voor de onafhankelijkheid

Welke mogelijkheden zijn er voor verbetering van de onafhankelijke positie van OV Ombudsman?



H4. Verbetermogelijkheden voor de onafhankelijkheid

Daar waar aandachtspunten zitten in de huidige onafhankelijke positie van OV Ombudsman liggen ook kansen om deze te verbeteren. Er zijn een drietal opties om deze verbetermogelijkheden te effectueren:

- **Voorzetting** huidige inbedding OV Ombudsman bij Rover
- **Verzelfstandiging** taken OV Ombudsman
- **Inbedding** taken OV Ombudsman bij een andere organisatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop de verschillende opties bijdragen aan het verbeteren van de onafhankelijkheid. Vervolgens worden in hoofdstuk vijf alle opties gewogen aan de hand van de zes aspecten van onafhankelijkheid.

Voortzetting huidige inbedding bij Rover

In hoofdstuk 3 zijn de aandachtspunten voor de huidige situatie inzichtelijk gemaakt. Eén verbetermogelijkheid voor de onafhankelijke positionering van OV Ombudsman is het doorvoeren van verbeteringen binnen de huidige organisatie.

1. Om de **managementbevoegdheden** te versterken kan de coördinator gemandateerd worden om binnen de kaders van de beschikbaar gestelde budgetten zelf afwegingen te maken en hier inhoudelijk verantwoordelijk over af te laten leggen aan het curatorium.

Omdat Rover verantwoordelijk is voor de doelmatige aanwending van de subsidie zit hier een risico voor Rover. Rover is verantwoordelijk voor het personeel. Rover heeft aangegeven een zelfstandige rol voor de coördinator en het toekennen van meer taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet wenselijk te vinden. Rover geeft aan dat in de praktijk de coördinator gemandateerd wordt om binnen de kaders van de beschikbaar gestelde budgetten zelf afwegingen te maken en hier inhoudelijk verantwoording over af te laten leggen aan het Curatorium. Een kanttekening hierbij is dat vertegenwoordigers van het oud-Curatorium aangeven dat de coördinator niet over de budgetten kon beschikken omdat Rover steeds de uitgaven moest goedkeuren.

2. Om de mogelijke **schijn van partijdigheid of belangenverstrengeling** tegen te gaan kan Rover expliciet dilemma's duiden en hierover rapporteren.

De schijn van partijdigheid of belangenverstrengeling is niet helemaal weg te nemen. Deze schijn is inherent aan de inbedding van de taken bij een belangenbehartiger. Het transparant duiden van de dilemma's die opspelen kan helpen om de schijn van partijdigheid tegen te gaan. Dit is mogelijk door te rapporteren over de dilemma's die hierdoor ontstaan in – bijvoorbeeld – de rapportages die OV Ombudsman ieder kwartaal maakt naar aanleiding van de uitvoering van de drie taken.

3. Om verbreding van het takenpakket en daarmee ook kans op de **vermenging met ombudstaken** binnen de scope van de subsidie in de toekomst tegen te gaan is het aanbevolen dat het ministerie als subsidieverstrekker (blijvend) en het Curatorium (als bewaker van de inhoudelijke koers) scherp is op een heldere taakuitvoering.

In de uitgevoerde evaluaties is dit twee keer als aandachtspunt benoemd. Met de eerdergenoemde brief die het ministerie heeft verstuurd naar Rover en OV Ombudsman is opnieuw helderheid gegeven doordat de taakuitvoering van OV Ombudsman beperkt is tot hetgeen waarvoor subsidie wordt verleend: een onafhankelijk klachtenloket. Om dit in de toekomst ook tegen te gaan is het aanbevolen als subsidieverstrekker (blijvend) scherp te zijn op een heldere taakuitvoering. Het Curatorium is de enige partij die een inhoudelijke controlefunctie heeft op OV Ombudsman en heeft daarmee ook een verantwoordelijkheid in het waken voor een verbreding van het takenpakket.

4. Om het **Curatorium een sterke rol** te geven kan een deel van de verantwoordelijkheden die nu toegeschreven worden aan de directeur van Rover bij het curatorium belegd worden en is het aanbevolen dat **Rover**

geen onderdeel is van het Curatorium zolang het onafhankelijk klachtenloket ingebed is bij Rover.

5. Om het Curatorium een stevigere rol te geven en de invloed van 'moeder'-organisatie te beperken kan de **coördinator OV Ombudsman voorgedragen worden door het Curatorium**.

Binnen Rover kunnen de nodige verbeteringen worden doorgevoerd om de structurele autonomie van OV Ombudsman te verbeteren. Momenteel bewaakt het Curatorium of de inhoudelijke onafhankelijkheid, de doelstellingen en taken binnen de scope van de subsidie vallen van OV Ombudsman. Het lijkt een open deur om het Curatorium meer bevoegdheden toe te kennen die passend zijn bij een Raad van Toezicht. Een Raad van Toezicht met bijgaande bevoegdheden is echter pas mogelijk wanneer het toezicht houdt op een vereniging of stichting. Aangezien OV Ombudsman binnen Rover geen rechtspersoon is, is het niet logisch dergelijke bevoegdheden toe te kennen aan het Curatorium. Het verdient wel aanbeveling om een deel van de verantwoordelijkheden die nu toegeschreven worden aan de directeur van Rover bij het Curatorium te beleggen. Hierbij kan gedacht worden aan het voordragen van de coördinator OV Ombudsman. Doordat Rover ook in het Curatorium zit heeft het de mogelijkheid om invloed uit te oefenen wat de onafhankelijkheid en schijn van partijdigheid niet ten goede komt. Het verdient daarom aanbeveling dat Rover geen onderdeel is van het Curatorium zolang het onafhankelijk klachtenloket ingebed is bij Rover. Recent heeft Rover als penvoerder het reglement voor het Curatorium aangescherpt. Dit nieuwe reglement scheidt weliswaar helderheid over taken, rollen en bevoegdheden, maar versterkt het de samenhang tussen Rover en OV Ombudsman ook. In de nieuwe sturings- en escalatielijnen zijn de besluitvormende bevoegdheden van de directeur- en het bestuur van Rover expliciet gemaakt, waar deze bevoegdheden eerder voor interpretatie open stonden. Daarmee lijken deze laatste twee aanbevelingen **niet haalbaar**.

Verzelfstandigen taken OV Ombudsman

Een andere mogelijkheid om de onafhankelijkheid waarmee de taken van OV Ombudsman worden uitgevoerd te verbeteren is door het verzelfstandigen van het onafhankelijk klachtenloket. Voor analyse van de optie “verzelfstandiging” wordt de bestaande (slapende) **stichting OV Ombudsman**, opgericht door twee oud-curatoriumleden (waaronder de oud-voorzitter), geanalyseerd op de mate waarin een autonome taakuitoefening mogelijk is. Een kanttekening hierbij is dat een stichting slechts één van de verschillende (rechts)vormen is waarin OV Ombudsman verzelfstandigd kan worden. Uitgangspunt voor dit onderzoek is dat de stichting OV Ombudsman representatief is voor verschillende vormen. Het is niet aannemelijk dat een andere (rechts)vorm tot andere uitkomsten leidt qua uitvoering van taken of een andere beoordeling van onafhankelijkheid.

Inbedding taken OV Ombudsman bij een andere organisatie.

Voor de optie inbedding bij een andere organisatie zijn op basis van een bureaustudie binnen de OV en mobiliteitssector meerdere alternatieven naar voren gekomen. Al deze organisaties zijn getoetst op de mate waarin de organisatie¹⁰:

1. een **thuisbasis** is voor de drie taken van OV Ombudsman;
2. een **goede verbinding** heeft met andere relevante OV-organisaties;
3. **vindbaar** is voor reizigers;

Hoewel veel alternatieven goed scoorden op de relaties met OV-organisaties en mogelijk ook in staat zouden zijn om een deel van de taken van OV Ombudsman onafhankelijk uit te voeren waren deze alternatieven niet ingericht op het vervullen van een rol richting individuele reizigers. Op basis van de ‘vindbaarheid voor reizigers’ zijn deze opties dan ook afgevallen. Toepassing van deze drie criteria heeft uiteindelijk geresulteerd in het terugbrengen van een longlist van organisaties tot een tweetal opties:

1. **De Geschillencommissie**
2. **De Nationale ombudsman**

¹⁰ De criteria zijn in de vraagstelling van I&W als belangrijke randvoorwaarden voor goede borging van OV Ombudsman benoemd.

De Geschillencommissie

In 1970 werd de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken opgericht. De Stichting Geschillencommissies voor Beroep en Bedrijf behandelt sinds 1999 klachten en geschillen tussen bedrijven onderling. De Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken richtte in 1992 samen met de Consumentenbond en de NS de Geschillencommissie Openbaar Vervoer op. In 1997 sloten de stads- en streekvervoerbedrijven zich ook aan bij de geschillencommissie. De OV Geschillencommissie is een van de 80 geschillencommissies binnen de Stichting. Alle aanbieders van openbaar vervoer in Nederland zijn aangesloten bij deze commissie. De OV Geschillencommissie behandelt klachten van consumenten tegen de NS, NS Hispeed, Translink Systems, OV-fiets of een stads- of streekvervoerbedrijf.

Als consumenten er in geval van een klacht met de OV aanbieder niet uitkomen, kunnen zij de klacht aanhangig maken bij de OV Geschillencommissie. Na betaling van een vast bedrag aan klachtengeld (€27,50) wordt de klacht beoordeeld door de Geschillencommissie. Een uitspraak van de Geschillencommissie is bindend voor beide partijen. Vanuit een kantoor in Den Haag bieden medewerkers administratieve en juridische ondersteuning aan alle geschillencommissies. Er zijn (bijna) 500 professionals aan de geschillencommissies verbonden: voorzitters, commissieleden, deskundigen, mediators en secretarissen. Op het bureau werken 50 à 60 medewerkers die zorgen voor de ondersteuning van het administratieve proces.

Naast de geschillencommissies zelf heeft de Geschillencommissie binnen meerdere sectoren ook klachtenloketten voor burgers met een gratis dienstverlening. De klachtenloketten hebben binnen hun sector zowel een wegwijs-, advies- als bemiddelingsfunctie alsmede de mogelijkheid tot *mediation*. Het klachtenloket biedt geen oplossingen; deze taak is enkel

toegekend aan de geschillencommissies. Door het bestaan van OV Ombudsman (voorheen OV loket) is er geen klachtenloket OV georganiseerd binnen de Geschillencommissie. Inbedding van de taken van OV Ombudsman bij de Geschillencommissie is eerder overwogen¹¹. Er is destijds besloten dit niet te doen omdat de drempel naar de onafhankelijke Geschillencommissie Openbaar Vervoer erg hoog is door de betaling die nodig is om een geschil te laten beslechten. Met de komst van de (gratis) klachtenloketten lijkt dat geen belemmering meer. In dit rapport wordt gesproken over “de Geschillencommissie” als de juridische entiteit en de “de OV Geschillencommissie” als specifiek wordt gesproken over de commissie gericht op OV.

Toets geschiktheid

Thuisbasis voor hoofdtaken OV Ombudsman. De Geschillencommissie richt zich voor wat betreft het openbaar vervoer op dit moment uitsluitend op klachtenbemiddeling via een Geschillencommissie. Binnen andere sectoren heeft de Geschillencommissie al klachtenloketten geïntroduceerd. Daarmee is ervaring voorhanden op alle drie de taakvelden van OV Ombudsman.

Goede verbinding relevante OV-organisaties. De Geschillencommissie is goed thuis in de markt van OV bedrijven.

Vindbaarheid voor reizigers. De OV Geschillencommissie is goed vindbaar voor reizigers. In 2020 deed de OV Geschillencommissie 24 uitspraken over geschillen in het openbaar vervoer.

Belangeloos: De Geschillencommissie is institutioneel onafhankelijk.

Conclusie: Adequate uitvoering van de taken van OV Ombudsman is goed mogelijk bij de Geschillencommissie.

¹¹ Notitie aan curatorium OV loket, 12-12-2011

Nationale ombudsman

Het instituut Nationale ombudsman bestaat sinds 1982. Er werken zo'n 230 medewerkers. In 1999 werd de rol van de Nationale ombudsman in de Nederlandse Grondwet verankerd. De Nationale ombudsman krijgt ruim 30.000 klachten per jaar van burgers over het handelen van de overheid¹². Verder gaat de Nationale ombudsman continu in gesprek met maatschappelijke organisaties en volksvertegenwoordigers en signaleert de Nationale ombudsman proactief problemen. De Nationale ombudsman is een Hoog College van Staat. In artikel 78a van de Nederlandse Grondwet is de rol van de Nationale ombudsman omschreven als:

- De Nationale ombudsman verricht op verzoek of uit eigen beweging onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen.
- De wet regelt de bevoegdheid en werkwijze van de Nationale ombudsman.
- Bij of krachtens de wet kunnen aan de Nationale ombudsman ook andere taken worden opgedragen.

De Nationale ombudsman is een onafhankelijke functionaris die klachten van burgers over onbehoorlijk overheidsoptreden behandelt. De Nationale ombudsman behandelt alleen klachten over individuele zaken waarvoor geen beroep bij de rechter mogelijk is¹³. De Nationale ombudsman publiceert zijn conclusies in rapporten en in een jaarlijks verslag. De Nationale ombudsman is geen rechter, de overheid is niet verplicht om gevolgen te verbinden aan zijn uitspraken. Van de uitspraken van de Nationale ombudsman gaat evenwel een grote publicitaire en controlerende werking uit.

¹² Hoofdstuk 9 Algemene wet bestuursrecht

Toets geschiktheid

Thuisbasis voor hoofdtaken OV Ombudsman. De Nationale ombudsman richt zich primair op problemen met de overheid; niet op klachten over de dienstverlening van (private) OV aanbieders. Het toevoegen van de taken bij de Nationale ombudsman behoeft een **politiek-bestuurlijke besluit**. Een verbreding van de focus op OV-aanbieders betekent dat ook (semi)-private partijen tot het domein gerekend gaan worden in de toekomst. Hiervoor is wetgeving nodig.

De Nationale ombudsman richt zich qua taken primair op de behandeling van klachten en maakt hier ook rapportages voor. Het orgaan vervult een belangrijke rol op het gebied van de verzamel- of signaleringsfunctie. De Nationale ombudsman verwijst ook door als een klacht niet bij de Nationale ombudsman thuishoort. De **aard van de klachten** waar OV Ombudsman mee te maken krijgt lijken echter te soms te operationeel van aard. Hierbij valt te denken aan klachten over het opheffen van individuele haltes of het comfort in voertuigen.

Goede verbinding relevante OV-organisaties. De Nationale ombudsman behandelt zaken uit de OV-sector daar waar hij bevoegd is.

Vindbaarheid voor reizigers. Ruim 30.000 burgers weten jaarlijks de Nationale ombudsman te vinden voor klachten over het handelen van de overheid. Het is niet bekend hoe veel klachten voor het OV bestemd zijn.

Belangeloos: De Nationale ombudsman is institutioneel onafhankelijk.

Conclusie: Uitvoering van de taken van OV Ombudsman kan goed aansluiten bij de taken van de Nationale Ombudsman. De andere aard van de klachten en de benodigde wetgeving zijn echter een grote kanttekening voor een adequate uitvoering van de taken van OV Ombudsman.

¹³ Volledige bevoegdheid beschreven in afdeling 9.2.2. Awb

5. Analyse verbetermogelijkheden

Wat zijn de consequenties voor OV Ombudsman van verschillende verbetermogelijkheden?



H5. Analyse verbetermogelijkheden

In dit hoofdstuk worden de vier mogelijkheden tot verbetering van de onafhankelijkheid van de taken van OV Ombudsman geanalyseerd. Deze analyse vindt plaats aan de hand van de zes aspecten van onafhankelijkheid zoals toegelicht in hoofdstuk twee. Deze vier mogelijkheden voor verbetering zijn (1) voortzetting huidige inbedding bij Rover, (2) het verzelfstandigen van de taken van OV Ombudsman, (3) het positioneren van de taken van OV Ombudsman bij de Geschillencommissie of (4) het positioneren van de taken van OV Ombudsman bij de Nationale ombudsman. Waar de analyse van de huidige situatie in hoofdstuk 3 geschiedde aan de hand van de ontwikkelingen van de laatste jaren, is de analyse in dit hoofdstuk tot stand gekomen op basis van een analyse van de vier organisaties mede op basis van de gehouden interviews.

In hoofdstuk 3 zijn de volgende aandachtspunten genoemd voor verbetering van de onafhankelijke positie van OV Ombudsman:

1. OV Ombudsman beschikt niet over eigen managementbevoegdheden (aspect '*managementbevoegdheden*').
2. Het risico op verbreding van taken en daarmee op mogelijke vermenging van de gesubsidieerde taken met ombudstaken binnen de scope van de subsidie (aspect '*beleidsvrijheid*').
3. De positionering bij de belangenbehartiger Rover maakt dat OV Ombudsman een schijn van belangenverstremgeling of partijdigheid over zich heeft (aspect '*beleidsvrijheid*').
4. Bevoegdheden van het curatorium zijn formeel beperkt tot de inhoudelijke koers van OV Ombudsman (aspect '*structurele autonomie*').
5. De coördinator OV Ombudsman wordt benoemd door Rover (aspect '*structurele autonomie*').
6. OV Ombudsman is financieel volledig afhankelijk van de subsidie van het ministerie van IenW (aspect '*financiële autonomie*').

Voor de optie 'voortzetting huidige inbedding bij Rover' wordt uitgegaan van het doorvoeren van een aantal aanbevelingen die in het vorige hoofdstuk zijn genoemd. In de analyse wordt steeds gekeken naar de mate waarin het aandachtspunt in de onafhankelijkheid wordt opgelost en welke risico's of andere effecten deze oplossing met zich mee brengt. Aan het einde van iedere paragraaf worden verschillen tussen de vier opties samengevat. Daarbij worden de volgende kleurcodes gehanteerd:

- Lichtgroen: kans op verbetering van de onafhankelijkheid.
- Donkergroen: kans op grote verbetering van de onafhankelijkheid,
- Oranje: kans op negatieve impact op de onafhankelijkheid
- Donkerrood: kans op grote negatieve impact van de onafhankelijkheid

Managementbevoegdheden

Een aandachtspunt in de onafhankelijkheid zijn de beperkte managementbevoegdheden van OV Ombudsman. OV Ombudsman heeft zeggenschap over de bestedingen zolang die binnen de bestemming van de subsidie blijft, maar Rover benoemt het personeel van OV Ombudsman en moet akkoord geven op alle bestedingen van OV Ombudsman. Het is navolgbaar dat de managementbevoegdheden of wijze van aansturen bij de Geschillencommissie of Nationale ombudsman op vergelijkbare wijze wordt ingericht als de wijze waarop het nu bij Rover is ingericht. Afspraken over de eerder gedane aanbevelingen (hoofdstuk 4) om de coördinator binnen gestelde kaders te mandateren en daarover verantwoording af te laten leggen aan het Curatorium kunnen ook worden gemaakt bij de Geschillencommissie of de Nationale ombudsman.

Het verzelfstandigen van OV Ombudsman in een eigen stichting kan de managementbevoegdheden vergroten. Dit is ook de enige variant waarbij de coördinator OV Ombudsman in dienst is bij dezelfde organisatie uit wiens naam de coördinator handelt. Dit is wel een verschil, maar op zichzelf staand niet een verschil dat impact heeft op de 'managementbevoegdheden'. Het gegeven dat OV Ombudsman een eigen organisatie is waardoor het volledige zeggenschap krijgt over budgetten of personeel heeft wél impact op de managementbevoegdheden. Een kanttekening die hierbij geplaatst kan worden is dat de coördinator in een zelfstandige stichting nog altijd verantwoording moet afleggen aan het Curatorium (inhoudelijk) en de subsidieverstrekker (doelmatigheid). De verantwoordingslijn is daarmee wel meer ingericht op het primaire proces van OV Ombudsman.

Conclusie managementbevoegdheden

Bij het doorvoeren van verbeteringen in de bestaande organisatie (optie 0) of inbedding bij een andere organisatie (optie 2) zijn de mogelijkheden om de onafhankelijkheid te verbeteren zowel vergelijkbaar als beperkt. Zo zijn de

mogelijkheden voor het vergroten van het mandaat van de coördinator OV Ombudsman voor het personele aannamebeleid bij Rover, de Geschillencommissie en Nationale Ombudsman vermoedelijk vergelijkbaar. De versterking van de onafhankelijkheid is tevens beperkt omdat de 'moederorganisatie' eindverantwoordelijk blijft. Alleen bij het verzelfstandigen van OV Ombudsman ontstaat een verschil met de overige opties en verbetert de onafhankelijkheid qua managementbevoegdheden. Dit is echter geen zwaarwegend verschil met de andere opties omdat het niet een sterk positief effect heeft op de taakuitvoering van OV Ombudsman.

Organisatie	Analyse managementbevoegdheden
Rover	Coördinator in loondienst bij Rover
	Rover heeft eindverantwoordelijkheid over inzet personeel en budgetten
Stichting OV Ombudsman	Coördinator in loondienst bij OV Ombudsman
	Instituut OV Ombudsman gaat over eigen personeel en budgetten
De Geschillencommissie	Coördinator in loondienst bij de Geschillencommissie
	De Geschillencommissie heeft eindverantwoordelijkheid over inzet personeel en budgetten
De Nationale ombudsman	Coördinator in loondienst bij Nationale ombudsman.
	Nationale Ombudsman heeft eindverantwoordelijkheid over inzet personeel en budgetten

Beleidsvrijheid

Hoewel er geen concrete aanwijzingen zijn dat OV Ombudsman binnen Rover niet onafhankelijk – zonder belangenbeïnvloeding – haar werk heeft kunnen doen, is de schijn van belangenverstremgeling een aandachtspunt. Deze schijn van partijdigheid tussen OV Ombudsman en Rover, of zoals door meerdere geïnterviewden 'belangenverstremgeling' benoemd, is niet weg te nemen omdat dit inherent is aan het 'zijn' van Rover als belangenbehartiger. Zoals in de recente evaluatie is geconstateerd kunnen belangenbehartiging en onafhankelijke klachtenbehandeling op gespannen voet staan. Daarbij is het van belang om op te merken dat er al sprake is van een nadelig effect op het publieke vertrouwen als er sprake is van een *schijn* van belangenverstremgeling¹⁴.

Bij de Nationale ombudsman en de Geschillencommissie is de schijn van partijdigheid of belangenverstremgeling niet aanwezig. Inbedding bij de Nationale ombudsman betekent zelfs dat de onafhankelijke positie van OV Ombudsman wordt geborgd in een organisatie waar de onafhankelijkheid in de wet is verankerd. Toevoeging van de uitvoering van de drie gesubsidieerde taken bij de Geschillencommissie zal – net als bij de Nationale ombudsman – de onafhankelijkheid mogelijk versterken door het streven naar onafhankelijkheid/onpartijdigheid dat passend is bij het karakter van beide organisaties.

Een tweede aandachtspunt is het **risico op een verbreding van het takenpakket, hernieuwd oppakken van ombudstaken en hernieuwde personificatie** van "de" OV Ombudsman **binnen de scope van de subsidie**. In het verleden hebben discussies plaatsgevonden over de taakopvatting van OV Ombudsman en of OV Ombudsman een organisatie of persoon betreft. Het ministerie heeft aangegeven een bredere taakopvatting waarbij OV Ombudsman een ruimere meer adviserende rol inneemt niet passend te vinden bij de subsidie¹⁵. De redeneerlijn was dat dit niet hoort bij de taakopvatting van de OV

Ombudsman als onafhankelijk klachtenloket. Voor de zelfstandige stichting is er geen sprake van mogelijke partijdigheid in de uitvoering van de taken, maar zit er wel een groter risico op een verbreding van taken en daarmee met mogelijke hernieuwde vermenging met ombudstaken en hernieuwde personificatie van "de" OV Ombudsman dan bij Rover (waar dit aandachtspunt al in twee evaluaties is benoemd). De positie die het Curatorium in deze discussie heeft ingenomen maakt het aannemelijk dat dit risico groter is wanneer OV Ombudsman verzelfstandigt wordt in een aparte stichting.

Het risico op het oppakken van ombudstaken geldt ook voor de Nationale ombudsman. Zoals in hoofdstuk 4 toegelicht mag de Nationale ombudsman zelfstandig onderzoek uitvoeren en gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen. Daarmee heeft de 'aard van de organisatie' een vergelijkbaar risico op het oppakken van ombudstaken zoals we dat voor de zelfstandige stichting kennen. De aard van de klachten waar OV Ombudsman mee te maken krijgt lijkt bovendien te operationeel voor de Nationale ombudsman. Daarmee kent de Nationale ombudsman risico's in de taakuitvoering.

Juist op dit vlak ligt er een kans voor de Geschillencommissie. De Geschillencommissie heeft haar basis in het oplossen van geschillen. Daarnaast heeft de Geschillencommissie in meerdere sectoren ook een klachtenloket met het doel te informeren, adviseren, trends te analyseren en waar mogelijk in klachten te bemiddelen, juist ter voorkoming van geschillenprocedure. Door de geschillenbeslechting te combineren met de taken van OV Ombudsman is het mogelijk te leren van de klachten en ontstaat synergie door de uitspraken van de geschillencommissies terug te brengen naar het klachtenloket. Daarmee is **kwaliteitsverbetering onder één dak** gewaarborgd. Dit betekent voor de reiziger dat er **één loket voor de rechtzoekende** ontstaat wat de vindbaarheid voor de reiziger vergroot.

¹⁴ Handreiking VNG; belangenverstremgeling, december 2021

¹⁵ Brief Subsidie OV Ombudsman, 19 juli 2021

Conclusie beleidsvrijheid

De mogelijke schijn van partijdigheid of belangenverstrengeling verzwakt bij Rover de onafhankelijkheid (optie 0). Door de fundamentele impact die dit heeft in het vertrouwen op een onafhankelijke uitvoering beoordelen wij dit als zwaarwegend (donkerrood). Er zijn ook geen mogelijkheden om dit aandachtspunt bij Rover op te lossen. Bij de overige opties (zelfstandige stichting, Geschillencommissie en Nationale ombudsman) verbetert de onafhankelijkheid door de afwezigheid van schijn van partijdigheid of belangenverstrengeling. Bij de zelfstandige stichting en Nationale ombudsman ontstaan echter een nieuw aandachtspunt in de vorm van een groter risico op verbreding van taken en mogelijke vermenging met ombudstaken en hernieuwde personificatie van "de" OV Ombudsman. Aanvullend is de aard van de klachten voor de Nationale ombudsman een aandachtspunt voor goede taakuitvoering bij de Nationale ombudsman. De Geschillencommissie biedt juist de mogelijkheid om middels synergie tot betere taakuitvoering en vindbaarheid voor de reiziger te komen. Omdat dit laatste aanzienlijke voordelen voor de reiziger oplevert beoordelen we dit als 'zwaarwegend'.

Organisatie	Analyse beleidsvrijheid
Rover	Mogelijke schijn van partijdigheid of belangen verstrengeling
	(Kleiner) risico personificatie OV Ombudsman, verbreding van taken binnen de scope van de subsidie en mogelijke vermenging met ombudstaken.
Stichting OV Ombudsman	Geen schijn van belangenverstrengeling of partijdigheid
	Risico op personificatie OV Ombudsman en uitbreiding van taken binnen de scope van de subsidie
De Geschillencommissie	Geen schijn van belangen verstrengeling of partijdigheid
	(Kleiner) risico personificatie OV Ombudsman, verbreding van taken binnen de scope van de subsidie en mogelijke vermenging met ombudstaken.
	Synergie met geschillenbeslechting en betere vindbaarheid reiziger
De Nationale ombudsman	Geen schijn van belangen verstrengeling of partijdigheid
	Risico op personificatie OV Ombudsman en uitbreiding van taken binnen de scope van de subsidie
	Aard van de klachten anders dan klachten OV Ombudsman

Structurele autonomie

In relatie tot de structurele autonomie van OV Ombudsman zijn er twee aandachtspunten. Het eerste aandachtspunt zijn de bevoegdheden van het Curatorium. Het huidige curatorium vervult een rol als een Raad van Advies. Het Curatorium heeft geen bevoegdheden in relatie tot personeel of financiën van OV Ombudsman zoals een Raad van Toezicht zou hebben. Daarvoor mist het de nodige mandaten. De benoeming van de coördinator OV Ombudsman door Rover, en de invloed die Rover daarmee uitoefent op OV Ombudsman, is een tweede aandachtspunt.

In hoofdstuk 4 zijn een drietal aanbevelingen gedaan om de situatie bij Rover te verbeteren. Kort samengevat zijn dit het toekennen van meer verantwoordelijkheden aan het Curatorium, het laten benoemen van de coördinator OV Ombudsman door het Curatorium en de uittreding van Rover uit het Curatorium – zolang de taken van OV Ombudsman zijn ingebed bij Rover –. Met het vaststellen van de nieuwe statuten voor het Curatorium lijkt er geen ruimte te zijn voor deze aanbevelingen.

Van de verschillende opties zou er enkel bij de zelfstandige stichting sprake zijn van een Raad van Toezicht met de geïnstitutionaliseerde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Aangezien OV Ombudsman binnen de Geschillencommissie en Nationale ombudsman ook geen separate rechtspersoon zou zijn, is het navolgbaar dat de beperkte rol van het Curatorium of de benoeming van de coördinator OV Ombudsman op vergelijkbare wijze zou verlopen als bij Rover. Daarom zijn er voor deze aandachtspunten geen noemenswaardige verschillen in het verbeteren van de onafhankelijkheid.

Conclusie structurele autonomie

De beperkte bevoegdheden van het Curatorium en de benoeming van de coördinator OV Ombudsman door Rover zijn de twee voornaamste aandachtspunten volgend uit de analyse in hoofdstuk 3. Enkel voor de zelfstandige stichting is het logisch structureel meer bevoegdheden toe te kennen aan het Curatorium, zoals het benoemen van de coördinator OV Ombudsman. Voor de overige opties geldt dat het mogelijk is meer taken (zoals het benoemen van de coördinator OV Ombudsman) toe te kennen aan het Curatorium – en geniet dit ook de aanbeveling –, maar leidt dit niet tot onderlinge of significante verschillen in het verbeteren van de structurele autonomie. Aangezien dit niet tot onderlinge verschillen leidt wordt in de onderstaande tabel de ‘ceteris paribus’-situatie (onder gelijkblijvende omstandigheden, zonder doorvoeren van aanbevelingen) opgenomen.

Organisatie	Analyse structurele autonomie
Rover	Coördinator wordt benoemd door en legt verantwoording af aan directie andere organisatie
Stichting OV Ombudsman	Coördinator wordt benoemd en legt verantwoording af aan Raad van Toezicht
De Geschillencommissie	Coördinator wordt benoemd door en legt verantwoording af aan directie andere organisatie
De Nationale ombudsman	Coördinator wordt benoemd door en legt verantwoording af aan directie andere organisatie

Financiële onafhankelijkheid

Meerdere geïnterviewden merkten op dat het lastig is te spreken van een 'onafhankelijke' organisatie als de organisatie voor haar inkomen afhankelijk is van subsidie. Dit blijkt ook uit de analyse in hoofdstuk 3; de financiële onafhankelijkheid valt laag uit doordat OV Ombudsman voor 100% van haar inkomsten afhankelijk is van subsidie. Daarnaast is OV Ombudsman in de huidige situatie niet verantwoordelijk voor haar eigen financiële huishouding, vraagt Rover de subsidie aan en is het ook Rover die verantwoording aflegt over de besteding van de subsidie.

Voor de zelfstandige stichting OV Ombudsman (optie 1) is dit niet anders. Een Stichting OV Ombudsman zou voor haar inkomsten 100% afhankelijk zijn van subsidie. Hoewel we ervan uitgaan dat de taken van OV Ombudsman in alle opties 100% gedekt worden uit de subsidie, is een organisatie die slechts één functie en één bron van financiering heeft financieel kwetsbaarder dan een organisatie met meerdere functies en meerdere bronnen van financiering. Een grotere organisatie heeft ook mogelijkheden om kosten anders te alloceren of faciliteiten te delen. Dit is bijvoorbeeld mogelijk bij de Geschillencommissie en Nationale ombudsman. De Geschillencommissie heeft als bijkomend voordeel dat er door de verschillende klachtenloketten meer schaal- of synergievoordelen te behalen zijn. Als zelfstandige stichting heeft OV Ombudsman geen grotere, professionele organisatie als achtervang.

Hetzelfde argument kan gemaakt worden voor Rover. Hoewel er dan wel sprake is van een organisatie als achtervang is Rover een kleinere organisatie met een veel kleinere begroting dan de Geschillencommissie of de Nationale ombudsman. De afhankelijkheid van de subsidie is daarmee dus ook groter voor Rover. Tot slot bleek uit de evaluatie in 2020 dat er geen andere mogelijkheden zijn voor OV Ombudsman om inkomsten te verwerven. Concluderend zijn er binnen Rover (optie 0) geen mogelijkheden tot verbetering van de financiële onafhankelijkheid.

De Nationale ombudsman is een Hoog College van Staat en de begroting van de Ombudsman is in het betreffende onderdeel van de Rijksbegroting opgenomen. Omdat er geen sprake is van subsidieverstrekking of een opdrachtnemer-gever-relatie zou inbedding bij de Nationale ombudsman de financiële onafhankelijkheid versterken. De overheid heeft immers niet de mogelijkheid om de geldverstrekking af te wijzen. Een relativering hierbij is dat dit feitelijk niet heel verschillend is van een subsidie omdat de overheid nog steeds (financiële) middelen verstrekt aan OV Ombudsman.

Een van de voorwaarden die vanuit het ministerie is meegegeven is dat een uiteindelijke voorkeursoptie ook financieel haalbaar moet zijn. Aan de vertegenwoordigers van de Stichting OV Ombudsman, de Geschillencommissie en aan de Nationale ombudsman is gevraagd om aan te geven of de beoogde activiteiten realiseerbaar zijn binnen het beschikbare budget. Daarvoor is gebruikt gemaakt van financiële kengetallen uit het rapport Evaluatie subsidie OV Ombudsman (2016 – 2019).

Gegeven het feit dat Rover een subsidieverzoek heeft ingediend bij het ministerie voor uitvoering van de taken in de komende jaren is er in dit onderzoek uitgegaan dat uitvoering voor Rover financieel haalbaar is. Stichting OV Ombudsman heeft aangegeven dat er in eerdere fase een analyse is uitgevoerd die aantoont dat uitvoering van de drie taken bij de stichting financieel haalbaar is binnen het beschikbare subsidiebedrag.

De Nationale ombudsman kan op basis van de op dit moment gedeelde financiële informatie geen indicatie afgeven of uitvoering van de drie taken van OV Ombudsman haalbaar is binnen het door het ministerie van IenW beschikbaar gestelde budget. Tot slot heeft de Geschillencommissie aangegeven dat op basis van de huidige informatie er geen bezwaren zijn en dat zij een mogelijk uitvoering van de taken van OV Ombudsman financieel haalbaar acht.

Conclusie financiële onafhankelijkheid

De subsidie financiert de werkzaamheden van OV Ombudsman. Logischerwijs is er daarmee sprake van een afhankelijkheid van subsidie. Dit geldt voor Rover, de zelfstandige Stichting OV Ombudsman en de Geschillencommissie. De lage financiële onafhankelijkheid als aandachtspunt kan dan ook alleen worden opgelost door inbedding bij de Nationale Ombudsman. Daar is geen sprake van een subsidierelatie, al is het nog steeds zo dat de overheid middelen verstrekt.

De verwachting is dat voor alle vier de oplossingsrichtingen zal gelden dat er gestuurd wordt op uitvoering van de taken binnen de kaders van de door het ministerie ter beschikking gestelde subsidie. Daarover bestaan geen verschillen tussen de opties. Waar wel een verschil ontstaat is de organisatie die als achtervang dient waarmee de financiële onafhankelijkheid kan worden versterkt. De achtervang maakt het onder andere mogelijk middelen anders te alloceren of faciliteiten te delen. De Nationale Ombudsman en de Geschillencommissie hebben een grote, financieel stabiele organisatie als achtervang, terwijl Rover en de Stichting OV Ombudsman als organisatie kwetsbaarder zijn.

Tot slot is de financiële haalbaarheid een belangrijk uitgangspunt voor de borging van de taken van OV Ombudsman. Rover, Stichting OV Ombudsman en de Geschillencommissie hebben een positieve verwachtingen voor de financiële haalbaarheid voor zover de partijen op basis van de kengetallen een uitspraak kunnen doen. De Nationale Ombudsman kon daar geen indicatie voor geven.

Voor alle genoemde verschillen is er – wegens de genoemde relativeringen of beperkte impact – geen kritisch verschil als ‘zwaarwegend’ beoordeeld.

Organisatie	Analyse financiële autonomie
Rover	OV Ombudsman is 100% afhankelijk van subsidie
	Bewezen financieel haalbaar
	Kleine kwetsbare organisatie
Stichting OV Ombudsman	OV Ombudsman is 100% afhankelijk van subsidie
	Haalbaarheid bevestigd middels onderzoek
	Kleine (kwetsbare organisatie) zonder synergievoordelen
De Geschillencommissie	OV Ombudsman is 100% afhankelijk van subsidie
	Geen bezwaren op financiële haalbaarheid
	Financieel stabiele organisatie als achtervang met synergie- of schaalvoordelen
De Nationale Ombudsman	Geen sprake van een subsidierelatie
	Geen indicatie over financiële haalbaarheid
	Financieel stabiele organisatie als achtervang

Wettelijke status

Uit de probleemanalyse in hoofdstuk 3 zijn geen aandachtspunten benoemd om de onafhankelijkheid te versterken die betrekking hebben op de wettelijke status. OV Ombudsman heeft geen wettelijke status en het toekennen hiervan is ook meer een kans om de onafhankelijkheid te versterken dan een aandachtspunt in de onafhankelijkheid. De vraag is echter hoe wenselijk het is om een wettelijke status toe te kennen. Uit de interviews bleek dat de geïnterviewden geen problemen zagen in het missen van een wettelijke status voor OV Ombudsman in relatie tot de onafhankelijkheid. Het toekennen van een wettelijke status was een *'nice to have'*, maar het ontbreekt aan nut en noodzaak.

Alleen het inbedden van OV Ombudsman bij de Nationale ombudsman heeft impact op de wettelijke status. De onafhankelijkheid is in de wet verankerd indien de taken van OV Ombudsman formeel onderdeel gaan vormen van de taken van de Nationale Ombudsman. Hier plaatsen wij een kanttekening bij: zoals in hoofdstuk 4 toegelicht richt de Nationale ombudsman zich primair op problemen met de overheid; niet op klachten over de dienstverlening van (private) OV aanbieders. Het toevoegen van de taken van OV Ombudsman bij de Nationale ombudsman behoeft een politiek-bestuurlijke besluit om dit mogelijk te maken. Een verbreding van de focus op OV-aanbieders betekent dat ook (semi)-private partijen tot het domein gerekend worden in de toekomst. Hiervoor is wetgeving nodig waarvan het niet waarschijnlijk is dat dit op de korte termijn komt.

Conclusie wettelijke status

Er zijn geen aandachtspunten op dit aspect van onafhankelijkheid voor de versterking van de onafhankelijkheid. Het is wel een optie om OV Ombudsman een wettelijke status toe te kennen door het te borgen bij de Nationale Ombudsman. Dit vraagt echter een politiek besluit om dit mogelijk te maken. Dit is echter wel een dusdanige barrière voor het inbedden van de taken van OV Ombudsman bij de Nationale ombudsman dat wij dit als 'zwaarwegend' beoordelen. Met betrekking tot het versterken van de onafhankelijkheid is het ogenschijnlijke voordeel (OV Ombudsman onderdeel van een organisatie met wettelijke status) weg te strepen tegen het nadeel (praktisch onhaalbaar door benodigde politieke besluit).

Organisatie	Analyse wettelijke status
Rover	OV Ombudsman geen wettelijke positie
Stichting OV Ombudsman	OV Ombudsman geen wettelijke positie
De Geschillencommissie	OV Ombudsman geen wettelijke positie
De Nationale Ombudsman	OVO onderdeel van een organisatie met wettelijke status.
	Politiek besluit nodig om taakuitvoering mogelijk te maken.

Ontheffingsmogelijkheden aan interventies

Ook voor dit aspect van onafhankelijkheid zijn uit de analyse van de huidige situatie in hoofdstuk 3 geen aandachtspunten voortgekomen. De onafhankelijke positie van OV Ombudsman voor wat betreft de ontheffingsmogelijkheden aan interventies bleek zelfs vrij sterk te zijn. Ter verantwoording van de subsidie rapporteert OV Ombudsman aan het einde van de subsidieperiode aan Rover en Rover vervolgens aan IenW. Interventies hebben in het verleden niet plaatsgevonden en de subsidie wordt enkel stopgezet in goed overleg met de subsidie-ontvangende partij (Rover). Er is geen reden om aan te nemen dat deze uitgangspunten anders zouden zijn bij de andere opties. Enige kanttekening die kan worden gemaakt is dat de huidige subsidieafspraken telkens voor een beperkte tijdsperiode gelden waarmee langjarige zekerheid ontbreekt. Dit is inherent aan subsidie en daarmee is er geen onderscheid tussen de verschillende oplossingsrichtingen.

Conclusie





Voor alle opties geldt dat OV Ombudsman aan het einde van de subsidieperiode dient te rapporteren en subsidiestop alleen plaats vindt in goed overleg. Er zijn daarmee geen kritische verschillen tussen de verschillende opties.

Organisatie	Analyse wettelijke status
Rover	OV Ombudsman dient aan het einde van subsidieperiode te rapporteren. Subsidiestop vindt alleen plaats in goed overleg.
Stichting OV Ombudsman	OV Ombudsman dient aan het einde van subsidieperiode te rapporteren. Subsidiestop vindt alleen plaats in goed overleg.
De Geschillencommissie	OV Ombudsman dient aan het einde van subsidieperiode te rapporteren. Subsidiestop vindt alleen plaats in goed overleg.
De Nationale ombudsman	OV Ombudsman dient aan het einde van subsidieperiode te rapporteren. Subsidiestop vindt alleen plaats in goed overleg.

Overzicht van analyse

De tabel op de volgende pagina laat op alle aspecten van onafhankelijkheid de effecten van de vier opties zien. Waar onderling significante verschillen bestaan is dat weergegeven met kleuren zoals dit ook in de voorgaande paragrafen is doorgevoerd.

Uit het overzicht is op te maken dat voor de versterking van de onafhankelijkheid de Geschillencommissie (vier positieve verschillen, waarvan één zwaarwegend, en geen negatieve verschillen) het hoogst scoort. De Stichting OV Ombudsman (drie positieve verschillen tegenover twee negatieve verschillen) scoort ook nog positief. De Nationale ombudsman ontvangt vijf positieve verschillen tegenover vier negatieve verschillen, waarvan één zwaarwegend. Rover krijgt een negatieve beoordeling (één positief verschil tegenover twee negatieve verschillen, waarvan één zwaarwegend).

DIMENSIE			 de geschillencommissie	 nationale ombudsman
Management bevoegdheden	Coördinator in loondienst bij Rover	Coördinator in loondienst bij OV Ombudsman	Coördinator in loondienst bij de Geschillencommissie	Coördinator in loondienst bij de Nationale ombudsman.
	Rover heeft eindverantwoordelijkheid over inzet personeel en budgetten	Instituut OV Ombudsman gaat over eigen personeel en budgetten	De Geschillencommissie heeft eindverantwoordelijkheid over inzet personeel en budgetten	Nationale Ombudsman heeft eindverantwoordelijkheid over inzet personeel en budgetten
Beleidsvrijheid	Mogelijke schijn van partijdigheid of belangen erstrengeling	Geen schijn van belangenverstrengeling of partijdigheid	Geen schijn van belangenverstrengeling of partijdigheid	Geen schijn van belangenverstrengeling of partijdigheid
	(Kleiner) risico personificatie OVO, verbreding van taken binnen de scope van de subsidie en mogelijke vermenging met ombudstaken	Risico personificatie OV Ombudsman en uitbreiding van taken binnen de scope van de subsidie.	(Kleiner) risico personificatie OV Ombudsman, verbreding van taken binnen de scope van de subsidie en mogelijke vermenging met ombudstaken. Synergie met geschillenbeslechting en betere vindbaarheid voor de reiziger	Risico personificatie OV Ombudsman en uitbreiding van taken binnen de scope van de subsidie. Aard van de klachten anders dan klachten OV Ombudsman
Structurele autonomie	Coördinator wordt benoemd door en legt verantwoording af aan directie andere organisatie	Coördinator wordt benoemd en legt verantwoording af aan Raad van Toezicht	Coördinator wordt benoemd door en legt verantwoording af aan directie andere organisatie	Coördinator wordt benoemd door en legt verantwoording af aan directie andere organisatie
Financiële onafhankelijkheid	OV Ombudsman 100% afhankelijk van subsidie	OV Ombudsman 100% afhankelijk van subsidie	OV Ombudsman 100% afhankelijk van subsidie	Geen sprake van een subsidierelatie
	Bewezen financieel haalbaar	Haalbaarheid bevestigd middels onderzoek	Geen bezwaren op financiële haalbaarheid	Geen indicatie over financiële haalbaarheid
	Kleine (kwetsbare) organisatie	Kleine (kwetsbare) organisatie zonder synergievoordelen	Financieel stabiele organisatie als achtervang met synergie- of schaalvoordelen	Financieel stabiele organisatie als achtervang
Wettelijke status	OV Ombudsman geen wettelijke positie	OV Ombudsman geen wettelijke positie	OV Ombudsman geen wettelijke positie	OV Ombudsman onderdeel van een organisatie met wettelijke status.
				Politiek besluit nodig om taakuitvoering mogelijk te maken
Onttrekken aan interventies	OVO dient aan het einde van subsidieperiode te rapporteren. Subsidiestop vindt alleen plaats in goed overleg.	OVO dient aan het einde van subsidieperiode te rapporteren. Subsidiestop vindt alleen plaats in goed overleg.	OVO dient aan het einde van subsidieperiode te rapporteren. Subsidiestop vindt alleen plaats in goed overleg.	OVO dient aan het einde van subsidieperiode te rapporteren. Subsidiestop vindt alleen plaats in goed overleg.

6. De voorkeursoptie

Conclusie



H6. De voorkeursoptie

Conclusie

De analyse aan de hand van de zes aspecten van onafhankelijkheid laat zien dat de vier oplossingsrichtingen op meerdere punten tot een gelijke beoordeling komen, sommige oplossingen niet of slechts in beperkte mate bijdragen aan het oplossen van de aandachtspunten, maar bovenal dat geen van de oplossingsrichtingen op alle aspecten alleen maar voordelen heeft. Desondanks heeft **inbedding van de taken van OV Ombudsman bij de Geschillencommissie de voorkeur**.

De analyse laat zien dat inbedding van OV Ombudsman bij de Geschillencommissie zorgt voor de meeste positieve impact op de taakuitvoering en onafhankelijke positie van OV Ombudsman. De integratie van de activiteiten bij de Geschillencommissie is goed voor de hygiëne van het gehele Ov-systeem doordat alle **voorzieningen bij hetzelfde loket** te vinden zijn voor de rechtzoekende reiziger. De synergie met de bestaande taken maakt het waarschijnlijk dat de taken in de toekomst ook beter uitgevoerd kunnen worden. In hoofdstuk 4 werd toegelicht dat inbedding van de taken van OV Ombudsman bij de Geschillencommissie al eerder is overwogen¹⁶. Destijds was de afweging dat de drempel naar de onafhankelijke Geschillencommissie Openbaar Vervoer erg hoog is door de betaling die nodig is om een geschil te laten beslechten. Door invoering van de gratis klachtenloketten is deze redenering niet langer van toepassing.

Niet alle aandachtspunten in de onafhankelijkheid die in hoofdstuk 3 benoemd zijn worden (automatisch) opgelost door inbedding van de taken van OV Ombudsman bij de Geschillencommissie. Echter ontbreekt het vaak aan een beter alternatief. De aandachtspunten in de onafhankelijkheid worden dan niet

opgelost op een manier die ook in zijn algemeenheid tot een betere oplossing leidt. Zo kan de Nationale Ombudsman de financiële onafhankelijkheid wel versterken, maar heeft deze optie ook zodanig veel negatieve gevolgen dat dit niet de voorkeur geniet. Onder andere de **mismatch in de aard van de klachten** tussen OV Ombudsman en de Nationale ombudsman, het **benodigde politieke besluit** om de taken van OV Ombudsman bij de Nationale ombudsman onder te brengen en het grotere risico op personificatie van OV Ombudsman en verbreding met ombudstaken spelen daar een rol in.

Hetzelfde geldt voor de Stichting OV Ombudsman dat als enige optie leidt tot verbeteringen in de managementbevoegdheden en structurele autonomie. Een zelfstandige stichting kent echter risico's op het terrein van mogelijke **vermenging met ombudstaken** en een **hernieuwde personificatie** van OV Ombudsman en is als kleine organisatie zonder synergievoordelen kwetsbaarder. Uit de analyse komt ook geen indicatie naar voren dat in een aparte stichting de taken beter uitgevoerd kunnen worden dan bij de Geschillencommissie.

¹⁶ Notitie aan curatorium OV loket, 12-12-2011

Aandachtspunten voor implementatie voorkeursoptie

In hoofdstuk 4 hebben wij een aantal aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van de onafhankelijkheid bij inbedding van de OV Ombudsmantaken bij Rover. Deze aanbevelingen zijn deels ook van toepassing op de Geschillencommissie. Inbedding van de OV Ombudsmantaken bij de Geschillencommissie maakt dat de beperkte managementbevoegdheden, de financiële afhankelijkheid van de subsidie, de positie van het Curatorium en de benoeming van de coördinator OV Ombudsman **blijvende aandachtspunten zijn**. Enkele eerder gedane aanbevelingen kunnen ook bij inbedding van de taken van OV Ombudsman bij de Geschillencommissie helpen om de onafhankelijke positie van de OV Ombudsman te versterken. Daarom bevelen wij aan om de coördinator OV Ombudsman te mandateren om binnen gestelde budgettaire kaders besluiten te nemen en het Curatorium een actieve rol te laten spelen waaronder invloed op de benoeming van een coördinator OV Ombudsman.

Op basis van dit onderzoek adviseren wij om de taken van OV Ombudsman onder te brengen bij de Geschillencommissie. Dit heeft impact op de huidige organisatie en medewerkers van Rover. Een zorgvuldig uitgelijnd proces met oog voor de belangen van betrokkenen bij zowel Rover als OV Ombudsman is cruciaal.

Met alle geïnterviewde partijen is enkel openbare informatie gedeeld. Voor een analyse van de financiële haalbaarheid is een oordeel van betrokkenen gevraagd op basis van financiële kentallen. Ook voor de Geschillencommissie zal gelden dat er meer informatie noodzakelijk is om tot finale besluitvorming over overname van OV Ombudsman te komen. Elke overgang zal bovendien een extra inspanning vragen die mogelijk niet op te vangen is in de reguliere jaarlijkse subsidie.

De Geschillencommissie heeft een eigen klachtenstroom, maar voor een volledig beeld van de klachten van de reiziger is het wenselijk dat klachten die in de toekomst bij Rover binnen komen doorgestuurd worden naar OV Ombudsman.

Dit is mogelijk door reizigers conform de AVG richtlijnen vooraf te informeren en laten accorderen dat klachten worden doorgestuurd naar OV Ombudsman.

Bijlage 1: interviews

Interviews zijn afgenomen met:

- De heer Freek Bos, directeur Rover
- De heer Peter van den Boogaard, huidige coördinator OV Ombudsman
- Mevrouw Wilma de Jong, medewerker OV Ombudsman
- Mevrouw Heleen van Keulen, oud interim coördinator OV Ombudsman
- De heer Jan van Selm, voorzitter curatorium OV Ombudsman
- Mevrouw Lia Roefs, oud-voorzitter curatorium OV Ombudsman
- Mevrouw Viola Sütő, oud-lid curatorium OV Ombudsman
- Mevrouw Erica Vergroesen, oud-lid curatorium OV Ombudsman
- De heer Jacco van der Tak, oud-lid curatorium OV Ombudsman
- De heer Tijs Douma, Nederlandse Spoorwegen
- Heren Frans Weerkamp, Jos van de Wiel, Nationale ombudsman
- Mevrouw Jacqueline Berkelaar, Geschillencommissie
- Mevrouw Sonja Hibbert en de heren Huib de Kleijn en Arno Meijer, ACM