

Evaluatie subsidie OV Ombudsman (2016 – 2019)

Eindrapport

Den Haag, 27 / 11 / 2020

Auteurs: Rogier van Schelven MSc.

Prof. mr. dr. Ernst ten Heuvelhof

Sjoerd Stikvoort MSc.

KWINK
GROEP

Samenvatting

Inleiding

De OV ombudsman vormt het algemene kanaal voor klachtenafhandeling in het openbaar vervoer en bundelt deze klachten als basis voor beleidsinformatie en collectieve actie. In 2008 is deze organisatie opgericht als het OV Loket. In 2019 is de naam gewijzigd in OV ombudsman. Administratief en juridisch valt de OV Ombudsman onder reizigersvereniging Rover. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verleent subsidie aan de OV ombudsman via Rover. De OV ombudsman wordt volledig door het ministerie van IenW gesubsidieerd. Het jaarlijkse subsidiebedrag bedraagt gedurende de evaluatieperiode ongeveer €340.000.

Het ministerie van IenW heeft gevraagd om een evaluatie van deze subsidie. De centrale onderzoeksvraag van deze evaluatie is of de subsidie voor OV ombudsman **doeltreffend** (de mate waarin de doelen worden bereikt door de inzet van de subsidie) en **doelmatig** (relatie tussen effecten en kosten van de subsidie) is geweest tijdens de evaluatieperiode 2016-2019. De evaluatie moet daarnaast inzicht geven in de mate waarin een grotere **onafhankelijkheid** ten opzichte van de subsidie verwacht kan worden. Ook de onafhankelijkheid van de positie van OV ombudsman is onderzocht.

De bevindingen van dit onderzoek zijn gebaseerd op de uitkomsten van een documentstudie en percepties uit interviews met stakeholders in de OV-sector. Daarnaast is gebruik gemaakt van de respons op een zelfevaluatie ingevuld door de OV Ombudsman.

Doeltreffendheid

De activiteiten van de OV ombudsman zijn gedurende de evaluatieperiode per saldo doeltreffend geweest.

De OV ombudsman biedt de reiziger een laagdrempelig en onafhankelijk tweedelijnsklachtenloket voor het behandelen van OV-klachten.

Gesprekspartners vinden het belangrijk dat er richting vervoerders en overheden een 'onafhankelijke tegenmacht' is die kan bemiddelen bij klachten waar OV-partijen en reiziger samen niet uitkomen:

- Gedurende de evaluatieperiode zijn bij de OV ombudsman (en via Rover) in totaal 15.646 klachten ingediend. Het aantal klachten nam af met 40,3% gedurende de evaluatieperiode. In 2016 ontving de OV ombudsman 5.027 klachten, in 2019 3.002. Met name klachten die via Rover binnenkomen zijn afgenomen. Het aantal klachten via Rover daalde in de evaluatieperiode van 3325 (2016) naar 1436 (2019), een afname van 56,8%. Het aantal bij OV ombudsman direct binnengekomen klachten daalde met 8% van 1702 (2016) naar 1566 (2019). De OV ombudsman geeft aan een ontwikkeling te zien in de aard van de klachten. Het beeld is dat er sinds de naamswijziging meer ingewikkelde klachten worden ingediend.
- OV Ombudsman verwijst klagers naar het juiste loket en helpt hen op een laagdrempelige manier aan de juiste informatie over rechten, voorwaarden en klachtenprocedures. Voor zover gesprekspartners hierop zicht hebben is het oordeel over deze functie overwegend positief.
- Reizigers die niet tevreden zijn over de behandeling van hun klacht kunnen zich tot de OV ombudsman wenden. OV ombudsman behandelt deze klachten door te bemiddelen en in overleg met de reiziger en de vervoerder tot een oplossing te komen. OV ombudsman heeft in de periode 2016-2019 bij 5.418 klachten individuele begeleiding geboden. Van die 5.418 klachten ging het 1009 keer om het inzetten van bemiddeling en 4409 maal om andere acties. In de periode 2016-2019 was bij 474 klachten de bemiddeling succesvol. De uitkomst van de behandeling van de 4409 andere klachten is niet bekend. OV

ombudsman heeft beperkt zicht op de perceptie van klagers over de bemiddelingsfunctie.

- OV ombudsman registreert alle vragen en (potentiële) klachten die reizigers voorleggen. Op basis daarvan worden rapportages opgesteld die inzichten bieden in patronen van klachten en vragen van reizigers. Ook worden aanbevelingen gedaan om gesignaleerde knelpunten op te lossen. Het oordeel over de kwartaalrapportages is overwegend positief. Gesprekspartners geven aan dat de OV ombudsman steeds actiever zijn signaleringsfunctie vertolkt en zich richt op beleidsbeïnvloeding (in de media en op politiek-bestuurlijk niveau). Een aantal gesprekspartners is kritisch en vindt niet dat dit hoort bij de taakopvatting van de OV ombudsman als neutraal klachtenloket. Een aantal andere gesprekspartners geeft aan dat beleidsbeïnvloeding hoort bij de taakopvatting van de OV ombudsman omdat het een bijdrage levert aan het oplossen van klachten die het belang van de individuele reiziger overstijgen. Voor beide lijnen is iets te zeggen. De scope van de verzamel- en signaleringsfunctie is niet nader gespecificeerd in de subsidie-beschikking. Om meer duidelijkheid te creëren kan het ministerie van IenW in een volgende subsidiebeschikking deze activiteit scherper formuleren.

Doelmatigheid

De gesubsidieerde activiteiten zijn gedurende de evaluatieperiode per saldo doelmatig uitgevoerd.

- Binnen de OV ombudsman organisatie zijn er verschillende voorzieningen die bijdragen aan kostenbeheersing en de doelmatige besteding van de subsidie.
- De gezamenlijke, sobere huisvesting en het delen van bedrijfsvoeringskosten tussen OV ombudsman en Rover zorgt voor kostenbesparing en efficiëntie. Ook werken de organisaties samen op het vlak van binnengekomen klachten.
- Het jaarlijkse subsidiebedrag dat OV ombudsman ontvangt is sinds de oprichting gestegen. De toename gedurende de evaluatieperiode is toe te schrijven aan indexatie van het subsidiebedrag. Tijdens de evaluatieperiode is

het aantal klachten in absolute zin afgenomen. Hoewel er sprake is van een afname van het aantal klachten in absolute zin zijn de kosten per behandelde klacht (als mogelijke meetlat voor doelmatigheid) niet toegenomen. Over de periode 2016 – 2019 bedroegen de gemiddelde kosten: € 251,56 per klacht waarop individuele actie is ondernomen (activiteit 2). Per jaar is er enige fluctuatie van de kosten per behandelde klacht maar is er geen duidelijke positieve of negatieve trend vast te stellen. We zijn van mening dat de doelmatigheid van de uitvoering van de andere twee activiteiten beperkt wordt beïnvloedt door het absolute aantal klachten dat binnenkomt.

Wel zien we aandachtspunten voor de toekomstige doelmatige inzet van de subsidie:

- Er zit een spanning tussen de sobere arbeidsvoorwaarden in relatie tot behoud van medewerkers. OV ombudsman is een kleine organisatie, dit maakt de organisatie kwetsbaar voor verloop (dat kan gevolgen hebben voor de doeltreffendheid).
- Momenteel is het verzelfstandigen van OV ombudsman onderwerp van discussie tussen beide organisaties. Ook speelt een discussie tussen beide organisaties over het mogelijk aanwenden van de subsidie van OV ombudsman voor activiteiten van Rover. Gezien de verwevenheid van beide organisaties constateren we dat de uitkomst van deze discussies en de wijze waarop de (eventuele) verzelfstandiging van OV ombudsman wordt vormgegeven mogelijk gevolgen heeft voor het functioneren van beide organisaties en van invloed is op de aan beide organisaties verstrekte subsidie. De impact van de verschillende opties voor verzelfstandiging dient derhalve nader onderzocht te worden.

Afhankelijkheid van de subsidie

We achten het niet aannemelijk dat OV ombudsman meer onafhankelijk kan opereren ten opzichte van de subsidie vanuit het ministerie van IenW.

- De activiteiten van de OV ombudsman zijn volledig gefinancierd vanuit de subsidie die het ministerie van IenW verstrekt.
- We zien slechts beperkt mogelijkheden voor aanvullende en/of andere financiering. Om niet alleen afhankelijk te zijn van de subsidie vanuit het ministerie van IenW kan gekeken worden of andere OV-autoriteiten bereid zijn om bij te dragen. Kanttekening bij medefinanciering (subsiëring) door andere partijen zijn de daarmee samenhangende administratieve lasten in relatie tot de omvang van de subsidie.

Onafhankelijke positie van OV ombudsman

De OV ombudsman dient onafhankelijk te kunnen opereren. De inbedding bij Rover is historisch verklaarbaar. Echter, de huidige financiële en organisatorische positie van de 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).

Er is een aantal mogelijkheden om de inbedding van OV ombudsman op een andere manier te organiseren. De opties behoeven nader onderzoek om een goed beeld te krijgen van de voor- en nadelen:

- Nuloptie: huidige inbedding bij Rover handhaven. Dit ligt gezien de onderlinge discussies over het verzelfstandigen van OV ombudsman en het mogelijk aanwenden van de subsidie van OV ombudsman voor activiteiten van Rover niet voor de hand.
- Optie 1: verzelfstandigen. OV Ombudsman wordt een zelfstandige organisatie, rechtstreeks gesubsidieerd door het ministerie van IenW. Synergievoordelen van de inbedding bij Rover komen hierdoor mogelijk te vervallen. Aandachtspunt van deze optie is daarmee de doelmatige inzet van de subsidie. Ook zullen de partijen afspraken moeten maken over de wijze waarop wordt samengewerkt aan klachten die via het Roverloket binnenkomen.
- Optie 2: bij een andere organisatie inbedden. OV Ombudsman onderbrengen bij de Geschillencommissie OV, de Nationale Ombudsman, ILT of Consuwijzer

(onderdeel ACM) zijn als optie genoemd. Hiermee ontstaat één portaal voor de reiziger en de mogelijkheid om kennis en systemen te delen. Bij de oprichting van het OV loket in 2008 is inbedding bij ACM Consuwijzer onderzocht. Destijds heeft de Tweede Kamer (via een amendement) gevraagd om het loket bij Rover onder te brengen.

Inhoud

Samenvatting	2	5.3. Conclusies afhankelijkheid van de subsidie	22
1. Inleiding	6	5.4. Conclusies onafhankelijke positie van OV Ombudsman	22
1.1. Achtergrond	6	5.5. Reflectie op het onderzoek	23
1.2. Onderzoeksvragen	7	Bijlage I: Gesprekspartners	24
1.3. Evaluatiekader	7	Bijlage II: Evaluatiekader	25
1.4. Scope	8		
1.5. Onderzoeksaanpak	8		
1.6. Leeswijzer	8		
2. Doeltreffendheid	9		
2.1. Activiteit 1: wegwijsfunctie	10		
2.2. Activiteit 2: bemiddelingsfunctie	11		
2.3. Activiteit 3: verzamel- en signaleringsfunctie	13		
3. Doelmatigheid	16		
4. Onafhankelijkheid	18		
5. Conclusies	20		
5.1. Conclusies doeltreffendheid	20		
5.2. Conclusies doelmatigheid	21		

1. Inleiding

Dit rapport bevat de bevindingen van de evaluatie van de subsidie die het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verstrekt aan OV ombudsman. De evaluatieperiode beslaat de jaren 2016 tot en met 2019. In dit inleidende hoofdstuk worden de kaders beschreven waarbinnen deze evaluatie is uitgevoerd.

1.1. Achtergrond

De OV ombudsman vormt het algemene kanaal voor klachtenafhandeling in het openbaar vervoer en bundelt deze klachten als basis voor beleidsinformatie en collectieve actie. In 2008 is deze organisatie opgericht als het OV Loket. In 2019 is de naam gewijzigd naar OV ombudsman. Administratief en juridisch valt de OV ombudsman onder reizigersvereniging Rover. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verleent subsidie aan de OV ombudsman via Rover. De OV ombudsman wordt volledig gesubsidieerd en heeft geen eigen inkomsten.

De OV ombudsman voert de volgende drie activiteiten uit:

1. **Activiteit 1: doorverwijzen bij standaardklachten naar de vervoerder (wegwijsfunctie).** De OV ombudsman verwijst reizigers met klachten door naar de vervoerder wanneer de klager nog niet eerder zijn of haar klacht heeft ingediend bij de vervoerder.
2. **Activiteit 2: begeleiden van bijzondere klachten (bemiddelingsfunctie).** De OV ombudsman kan klachten begeleiden door deze klachten proberen op te lossen zonder dat contact met de vervoerder of andere partij wordt opgenomen. De OV ombudsman kan klachten ook begeleiden door ook

contact op te nemen met de vervoerder of een andere partij. Bij dat contact kan bemiddeling (partijen tot elkaar proberen te brengen) worden ingezet of kan alleen het één en ander worden uitgezocht of verduidelijkt via de vervoerder of andere partij. Reizigers moeten eerst hun klacht bij de vervoerder hebben ingediend alvorens zij bij de OV ombudsman terecht kunnen voor bemiddeling.

3. **Activiteit 3: bundelen en rapporteren van klachten, het signaleren van trends en aanbevelingen doen (verzamel- en signaleringsfunctie).** De OV Ombudsman registreert alle klachten ten behoeve van rapportagedoeleinden. De OV Ombudsman rapporteert over de klachten in kwartaalrapportages. Met behulp van deze bundeling signaleert de OV Ombudsman trends op basis waarvan aanbevelingen worden gedaan.

Met deze gesubsidieerde activiteiten beoogt de OV ombudsman twee doelen te bereiken:

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

Het ministerie van IenW verstrekt de subsidie aan OV Ombudsman, na positieve beoordeling, voor een periode van drie jaar. De hoogte van de subsidieaanvraag en de verstrekte subsidie kan zo verschillen per blok van drie kalenderjaren (zie tabel 1).

Subsidieperiode	Subsidiebedrag per kalenderjaar
2008 – 2010	€ 200.000
2011 – 2012	€ 240.000
2013 – 2015	€ 317.000
2016 – 2018	€ 336.000
2019 - 2021	€ 355.000

Tabel 1. Subsidie aan het OV Loket / de OV Ombudsman (2008 - 2021).

De subsidie wordt hoofdzakelijk ingezet voor de personeelskosten van de zes medewerkers van de OV ombudsman. In 2019 zijn dit het hoofd van de organisatie; drie klachtenmedewerkers; één klachtencoördinator en één communicatieadviseur.

1.2. Onderzoeksvragen

Het ministerie van IenW heeft gevraagd om een evaluatie van deze subsidie. De centrale onderzoeksvraag van deze evaluatie is of de subsidie voor OV ombudsman doeltreffend (de mate waarin de doelen worden bereikt door de inzet van de subsidie) en doelmatig (relatie tussen effecten en kosten van de subsidie) is geweest tijdens de evaluatieperiode 2016-2019. De evaluatie moet daarnaast inzicht geven in de mate waarin een grotere onafhankelijkheid ten opzichte van de subsidie verwacht kan worden.

1.3. Evaluatiekader

Bij het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid is een evaluatiekader gehanteerd (zie bijlage II). We onderzoeken de relatie tussen de *input* (de subsidie aan OV ombudsman), de *activiteiten* (zoals beschreven in paragraaf 1.1.), en het *doel van de subsidie* (het vormen van een algemeen kanaal voor de afhandeling, bundeling en rapportage van klachten in het openbaar vervoer).

We analyseren en beoordelen de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie door de verschillende delen van het evaluatiekader aan elkaar te relateren. Hierbij past de kanttekening dat een objectieve meetlat om verschillende redenen ontbreekt. Ten eerste zijn de activiteiten van de OV ombudsman niet vertaald in concrete, meetbare doelen waaraan de doeltreffendheid van de subsidie kan worden afgemeten. Ten tweede is sprake van een causaliteits- en attributieprobleem, omdat niet in alle gevallen is vast te stellen of en in welke mate een bepaald resultaat of effect is toe te schrijven aan de activiteiten van de OV ombudsman. Ook andere factoren zijn van invloed op het succes van (klachtenafhandeling in) het openbaar vervoer. Dit heeft als consequentie, dat wij in deze evaluatie bij de oordeelsvorming vooral vaststellen of de subsidie aan de OV ombudsman gedurende de evaluatieperiode *per saldo* doeltreffend en doelmatig is ingezet. Dit doen wij op basis van kwantitatieve en kwalitatieve indicaties en contra-indicaties voor doelbereik en op basis van de gevonden feiten en opvattingen in gesprekken.

Naast het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid, dient deze evaluatie inzicht te geven in de mogelijke onafhankelijkheid van de OV ombudsman in relatie tot de subsidie. Hiertoe hebben wij een analyse gemaakt van verschillende factoren die de onafhankelijkheid beïnvloeden, zoals eigen inkomsten, mogelijke alternatieve inkomstenbronnen en de mate waarin andere organisaties bijdragen aan de doelen van de OV ombudsman.

1.4. Scope

De bevindingen in deze evaluatie hebben betrekking op de **periode 2016 – 2019**. Dit omvat de gehele subsidiecyclus 2016 – 2018 en het eerste jaar van de subsidiecyclus 2019 – 2021. Ter ondersteuning worden ook relevante feiten en cijfers uit eerdere jaren gebruikt om de context te verduidelijken en ontwikkelingen op lange termijn te beschrijven.

1.5. Onderzoeksaanpak

Deze evaluatie is uitgevoerd van juni tot en met november 2020. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende methoden gebruikt:

- **Bronnenonderzoek.** Op grond van de door de OV ombudsman en het ministerie van IenW beschikbaar gestelde bronnen hebben wij de feiten en cijfers in kaart gebracht die betrekking hebben op de gesubsidieerde activiteiten, de financiering van die activiteiten en de mogelijke onafhankelijkheid in relatie tot de subsidie.
- **Zelfevaluatie.** Medewerkers van OV ombudsman hebben in een zelfevaluatie hun perspectief gegeven op de doeltreffendheid, doelmatigheid en mogelijke onafhankelijkheid van de subsidie. Op basis van de ingevulde zelfevaluatie hebben de onderzoekers verdiepende vragen gesteld om een compleet beeld te krijgen.
- **Interviews.** Met behulp van interviews zijn de percepties van de gesprekspartners uit de OV-sector opgehaald ten aanzien van de doeltreffendheid, doelmatigheid van de subsidie aan de OV ombudsman, evenals de mogelijke onafhankelijkheid van de OV ombudsman in relatie tot deze subsidie. Er zijn achttien interviews gehouden met partijen uit de OV-sector die direct of indirect te maken hebben met de activiteiten van de OV ombudsman. Wij hebben gesproken met vervoerders, overheden (waaronder het Ministerie van IenW en regionale overheden), deelnemers

aan de verschillende OV-overleggen (waaronder het NOVB en het LOCOV), consumentenorganisaties in het Openbaar Vervoer, CROW-KpVV en de Geschillencommissie Openbaar Vervoer.

De conceptbevindingen zijn getoetst bij de OV ombudsman en het ministerie van IenW. Op grond van de conceptbevindingen is het conceptrapport uitgewerkt. Het conceptrapport is opnieuw getoetst bij OV ombudsman en het ministerie van IenW.

De evaluatie van OV ombudsman is parallel uitgevoerd met de evaluatie van de subsidie voor beleidsondersteuning aan Rover. Concreet betekent dit dat in de interviews steeds beide onderwerpen aan bod zijn gekomen (afhankelijk van de kennis en ervaring van de gesprekspartners met beide subsidies). Bijlage I geeft een overzicht van de geïnterviewde gesprekspartners.

1.6. Leeswijzer

In de hoofdstuk 2 gaan wij in op de doeltreffendheid van de subsidie aan de OV ombudsman. In hoofdstuk 3 wordt de doelmatigheid besproken. Hoofdstuk 4 beschrijft de bevindingen over de onafhankelijkheid van de OV ombudsman in relatie tot de subsidie. In hoofdstuk 5 presenteren we de conclusies van deze evaluatie.

2. Doeltreffendheid

Op grond van de subsidie voerde de OV ombudsman gedurende de evaluatieperiode drie activiteiten uit: Doorverwijzen bij standaardklachten naar vervoerder (wegwijsfunctie) (1), begeleiden van bijzondere klachten (bemiddelingsfunctie) (2) en het bundelen en rapporteren van klachten, het signaleren van trends en aanbevelingen doen (verzamel- en signaleringsfunctie) (3). In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen over de doeltreffendheid van de gesubsidieerde activiteiten. We onderbouwen de bevindingen aan de hand van de feiten en de percepties van gesprekspartners.

Voordat we ingaan op de bevindingen brengen we eerst – voor zover de beschikbare gegevens dit toelaten – de klachtenstroom bij de OV ombudsman in kaart. Dit geeft een feitelijk beeld van het aantal klachten dat OV ombudsman ontvangt en hoe deze worden behandeld.

Factsheet klachtenstroom en activiteiten OV ombudsman

Aantal ingediende klachten:

- **Totaal.** Van 2016 tot en met 2019 zijn bij de OV ombudsman (en via Rover) **in totaal 15.646 klachten** ingediend. Via zowel Rover als via de OV ombudsman kunnen klachten binnenkomen bij de OV ombudsman. Van die 15.646 klachten werden **6.168 klachten direct** bij de OV ombudsman ingediend en kwamen **9.478 klachten** binnen **indirect** via Rover. Die klachten worden (automatisch) doorverwezen naar de OV ombudsman. De top drie meest voorkomende klachtencategorieën zijn: de dienstuitvoering (vertraging, capaciteit en uitgevallen ritten) het vervoerbewijs en het boetebeleid.
- **Totaal per jaar.** Het totaal aantal klachten uitgesplitst per jaar ziet er als volgt uit:

- **2016:** 5.027 klachten in totaal, waarvan 1702 klachten direct bij OV ombudsman zijn ingediend en 3325 klachten indirect zijn ingediend via Rover.
- **2017:** 4.654 klachten in totaal, waarvan 1535 klachten direct bij OV ombudsman zijn ingediend en 3119 klachten indirect zijn ingediend via Rover.
- **2018:** 2.963 klachten in totaal, waarvan 1365 klachten direct bij OV ombudsman zijn ingediend en 1598 klachten indirect zijn ingediend via Rover.
- **2019:** 3.002 klachten in totaal, waarvan 1566 klachten direct bij OV ombudsman zijn ingediend en 1.436 klachten indirect zijn ingediend via Rover.

• **Ontwikkeling**

- Het totaal aantal ingediende klachten is gedurende de evaluatieperiode (2019 ten opzichte van 2016) gedaald met 40,3%. Het totaal aan direct ingediende klachten bij de OV ombudsman is gedaald met 8% (2019 ten opzichte van 2016). Het aantal indirect ingediende klachten bij de OV ombudsman via Rover is gedaald met 56,8% (2019 ten opzichte van 2016).
- Voor de evaluatieperiode dienden reizigers meer klachten in. Dit waren er in 2013 namelijk 6.832, in 2014 7.988 klachten en in 2015 5.369.

Actie vanuit de OV ombudsman

Op basis van de ingediende klachten heeft de OV ombudsman drie soorten acties ondernomen:

- **Activiteit 1: doorverwijzen (individueel).** De voorwaarde die de OV ombudsman stelt om actie te ondernemen is dat de klager al eerder contact heeft opgenomen met de vervoerder of OV-autoriteit. De OV ombudsman heeft geen zicht op het aantal klachten gedurende de evaluatieperiode waarbij de klager is doorverwezen naar de vervoerder.
- **Activiteit 2: het begeleiden van een klacht (individueel). We kunnen twee typen begeleiding onderscheiden:**
 - De klacht proberen op te lossen voor de klager zonder dat contact met de vervoerder wordt opgenomen.

- De klacht proberen op te lossen voor de klager door contact op te nemen met de vervoerder waar de klacht betrekking op heeft. Hierbij kan bemiddeling worden ingezet (partijen tot elkaar brengen), of kan via de vervoerder het één en ander worden uitgezocht of verduidelijkt (zonder bemiddeling van OV ombudsman).
 - OV ombudsman heeft in totaal bij 5.418 klachten individuele begeleiding geboden. Van die 5.418 klachten ging het **1009 keer om het inzetten van bemiddeling en 4409 maal om andere acties** (of direct de klacht oplossen zonder externe partijen of de klacht oplossen door het één en ander uit te zoeken dan wel te verduidelijken via de vervoerder). In de periode 2016 tot en met 2019 was bij **474** klachten de bemiddeling succesvol. De uitkomst van de behandeling van de 4409 andere klachten, waarbij zonder bemiddeling via de vervoerder of andere partij door de OV ombudsman het één en ander is uitgezocht of verduidelijkt voor de klager, is niet bekend.
 - **Activiteit 3: Bundelen en rapporteren van en over klachten, vervolgens daaruit trends signaleren en aanbevelingen doen.** De OV ombudsman bundelt alle ingediende klachten en rapporteert daar via zijn kwartaalrapportage over. In deze rapportages worden alle klachten behandeld; ook de klachten waarbij de OV ombudsman zelf geen actie heeft ondernomen. Op basis van het beeld dat ontstaat uit alle klachten signaleert de OV ombudsman trends en doet de OV Ombudsman aanbevelingen aan de openbaarvervoerssector. Zo kan het dus zijn dat de OV ombudsman klachten ook behandelt door middel van een aanbeveling in de kwartaalrapportage die betrekking heeft op meerdere klachten. In de evaluatieperiode zijn zestien kwartaalrapportages uitgebracht. In die kwartaalrapportages zijn tientallen aanbevelingen gedaan aan de openbaarvervoerssector.
- Totalen per jaar.**
- **2016:**
 - Activiteit 1 (doorverwijzen): onbekend

- Activiteit 2 (begeleiden): 1374 klachten, waarvan de OV ombudsman aangeeft bij 130 klachten succesvol te hebben bemiddeld
- Totaal aantal ingediende klachten: 5.027 klachten
- **2017:**
 - Activiteit 1 (doorverwijzen): onbekend
 - Activiteit 2 (begeleiden): 1.490 klachten, waarvan de OV ombudsman aangeeft bij 127 klachten succesvol te hebben bemiddeld
 - Totaal aantal klachten: 4.654 klachten
- **2018:**
 - Activiteit 1 (doorverwijzen): onbekend
 - Activiteit 2 (begeleiden): 1.177 klachten, waarvan de OV ombudsman aangeeft bij 59 klachten succesvol te hebben bemiddeld
 - Totaal aantal ingediende klachten: 2.963 klachten
- **2019:**
 - Activiteit 1 (doorverwijzen): onbekend
 - Activiteit 2 (begeleiden): 1.377 klachten, waarvan de OV ombudsman aangeeft bij 158 klachten succesvol te hebben bemiddeld
 - Totaal aantal ingediende klachten: 3.002 klachten
- **Ontwikkeling in percentages.** De ontwikkeling in het aantal doorverwezen klachten (activiteit 1) is onbekend. Het aantal klachten dat werd begeleid (activiteit 2) door de OV ombudsman bleef ongeveer gelijk. Het aantal kwartaalrapportages (activiteit 3) bleef, logisch naar de aard van de activiteit, stabiel.

2.1. Activiteit 1: wegwijsfunctie

Activiteit 1: Doorverwijzen bij standaardklachten naar vervoerder (wegwijsfunctie)

Bevinding 1: De OV ombudsman verwijst klagers door naar de vervoerder, wanneer de klager nog niet eerder de klacht heeft ingediend bij de betreffende vervoerder. Het is niet bekend hoe vaak de OV ombudsman een klager met een

bij de OV ombudsman ingediende klacht heeft doorverwezen richting de vervoerder gedurende de evaluatieperiode. Gesprekspartners hebben beperkt zicht op deze activiteit. Partijen die wel zicht hebben op deze activiteit zijn positief over de wijze waarop wordt doorverwezen. OV ombudsman heeft beperkt zicht op de perceptie van klagers over de wegwijsfunctie.

Feiten:

- Wegwijsfunctie: OV ombudsman wijst indieners van een klacht naar de juiste plaats (bij een vervoerder, andere OV-partij of overheid) om een klacht in te dienen en helpt hen daarbij aan de juiste informatie over rechten, plichten, vervoervoorwaarden en klachtenprocedures. Deze informatie moet reizigers in staat stellen om zelf hun recht te halen, bijvoorbeeld door op de goede manier en op de juiste plaats een klacht in te dienen.
- De OV ombudsman heeft geen zicht op de tevredenheid van klagers met de dienstverlening vanuit de OV ombudsman, buiten de feedback die de OV ombudsman op initiatief van individuele reizigers terugkrijgt.

Percepties:

- We hebben geen individuele reizigers gesproken voor deze evaluatie. Percepties van individuele klagers over het doorverwijzen door OV ombudsman zijn derhalve niet in kaart gebracht. De meeste gesprekspartners geven aan geen zicht te hebben op de wijze waarop OV ombudsman deze activiteit vervult, omdat zij geen zicht hebben op hoe de OV ombudsman contact onderhoudt met een individuele klager.
- Vervoerders geven aan dat de OV ombudsman klagers slim doorverwijst. Dit houdt in dat de OV ombudsman precies weet bij welk kanaal de klager moet zijn met zijn of haar klacht, zodat de reiziger snel wordt geholpen.

¹ De klager krijgt dit bedrag terug wanneer de Geschillencommissie Openbaar Vervoer de klacht gegrond verklaard en daarmee de klager gelijk geeft.

2.2. Activiteit 2: bemiddelingsfunctie

Activiteit 2: Begeleiden van bijzondere klachten (bemiddelingsfunctie)

Bevinding 2: De meeste gesprekspartners hebben beperkt zicht op de uitvoering van deze activiteit. Partijen die inzicht hebben geven aan dat deze activiteit goed wordt uitgevoerd: OV ombudsman maakt een goede inschatting van welke klachten bemiddeld kunnen worden en voert vervolgens op goede wijze het gesprek met OV-partijen gedurende de bemiddeling. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het aantal klachten waar succesvol is bemiddeld (474 in de periode 2016-2019 ten opzichte van de in totaal 1009 klachten waar bemiddeling is ingezet) relatief beperkt is. Er zijn geen prestatie-normen vastgelegd over bijvoorbeeld de succesratio van bemiddeling. De OV ombudsman heeft beperkt zicht op de perceptie van klagers over de bemiddelingsfunctie.

Bevinding 3: Het beeld dat oprijst uit gesprekken is dat een toenemend aantal klachten bij vervoerders direct wordt opgelost en dat vervoerders meer kanalen hebben om klachten in te dienen, waardoor de OV ombudsman minder klachten ontvangt. Tegelijkertijd geven gesprekspartners aan dat het vanuit de reiziger van belang is dat er goede tweedelijsklachtbemiddeling is.

Nadat een klager bij de vervoerder de klachtenprocedure heeft doorlopen, kan de klager zowel terecht bij OV ombudsman (kosteloos) als bij de Geschillencommissie Openbaar Vervoer (€27,50 per behandelde klacht).¹ Beide organisaties behandelen klachten over openbaar vervoer. De OV ombudsman bemiddelt tussen reiziger en vervoerder. De Geschillencommissie OV doet een bindende uitspraak. Contact en samenwerking tussen beide organisaties is beperkt geweest gedurende de evaluatieperiode. Het contact tussen beide organisaties heeft vooralsnog plaatsgevonden via kennismakende

en verkennende gesprekken. De OV ombudsman vermeldt de Geschillencommissie Openbaar Vervoer wel aan klagers als mogelijke klachtenoptie wanneer de bemiddeling vanuit OV ombudsman geen resultaat op heeft geleverd. Hoewel er sprake is van complementariteit tussen beide 'klachtenloketten' heeft dit in de evaluatieperiode niet geleid tot kennisuitwisseling en/of samenwerking. Op dit moment worden kansen voor meer synergie tussen de OV ombudsman en de Geschillencommissie Openbaar Vervoer verkend.

Feiten:

- Bij 79% van de klachten die direct bij de OV ombudsman binnenkwamen, ondernam de OV ombudsman individuele actie. Bij klachten die via Rover binnenkwamen was dit bij 6% het geval. Veel klachten die via Rover binnenkwamen, vielen in de categorie 'mijn trein had vertraging' of 'de bus kwam te laat'.
- De OV ombudsman begeleidde gedurende de evaluatieperiode 5.418 klachten, 34,6% van het totaal aantal ingediende klachten. Het aantal begeleidde klachten bleef, ondanks dat het totaal aantal klachten afnam, stabiel in de periode 2016-2019. In 2016 begeleidde de OV ombudsman 1374 klachten en in 2019 1377. Het begeleiden van een klacht kan inhouden dat de reiziger direct wordt geholpen met het oplossen van een klacht, of dat voor reizigers contact wordt opgenomen met een OV-partij zoals vervoerders en overheden. Via dat contact kan het een en ander worden uitgezocht, verduidelijkt, of kan worden bemiddeld. Van die 5.418 klachten ging het 1009 keer om het inzetten van bemiddeling en 4409 maal om andere acties (of direct de klacht oplossen zonder externe partijen of de klacht oplossen door het één en ander uit te zoeken dan wel te verduidelijken via de vervoerder).
- In totaal vond volgens de OV ombudsman bij 474 klachten bemiddeling plaats met een succesvol resultaat in de jaren 2016 tot en met 2019. Een klacht is succesvol afgerond wanneer de OV ombudsman met succes heeft

bemiddeld in een situatie waar de reiziger er zelf niet uitkwam in zijn of haar contact met een openbaarvervoerspartij. Het aantal succesvol bemiddelde klachten per jaar betreft: 130 klachten in 2016, 127 klachten in 2017, 59 klachten in 2018 en 158 klachten in 2019.

- De uitkomst van de individuele behandeling, waarbij zonder bemiddeling via de vervoerder of andere partij door de OV ombudsman het één en ander is uitgezocht of verduidelijkt voor de klager, van de 4409 andere klachten is niet bekend.

Percepties:

- Een groot gedeelte van de gesprekspartners, waaronder vervoerders en overheden, geeft aan dat de bemiddelingsfunctie van de OV ombudsman noodzakelijk is in het stelsel van klachtenafhandeling in het openbaar vervoer. De OV ombudsman functioneert als een onafhankelijke klachtenbemiddelaar. Daarbij is relevant dat de OV ombudsman de enige partij is die zich specifiek toelegt op onafhankelijke klachtenbemiddeling in het OV. Het wordt door gesprekspartners als belangrijk ervaren dat er richting vervoerders en overheden een 'onafhankelijke tegenmacht' is die kan bemiddelen bij klachten waar OV-partijen en reiziger samen niet uitkomen. Hiermee houdt de OV ombudsman ook de klantenservices van vervoerders scherp.
- Gesprekspartners geven aan dat wanneer de OV ombudsman poogt te bemiddelen bij een klacht, de OV ombudsman van tevoren een goede inschatting heeft gemaakt of de klacht 'bemiddelbaar' is. Twee gesprekspartners geven aan dat de OV ombudsman deze activiteit op een gedegen wijze oppakt, bijvoorbeeld in de zin dat vervoerders goede informatie wordt gegeven over de onderliggende klacht die de OV ombudsman behandelt.
 - Een gesprekspartner geeft aan dat voor vervoerders de OV ombudsman een waardevolle stok achter de deur is die extra aandacht kan vragen voor een klacht. Het voorbeeld dat de

gesprekspartner aanhaalt is de extra aandacht die de OV ombudsman heeft gegeven via pogingen tot bemiddeling bij een aantal geluidsoverlastklachten.

- De OV ombudsman geeft aan dat de toename in de categorie succesvol bemiddelde klachten, wanneer 2019 (158 succesvol bemiddelde klachten) wordt vergeleken met 2016 (130 succesvol bemiddelde klachten), kan worden verklaard doordat de OV ombudsman een slag dieper gaat bij het afhandelen van een klacht. Een voorbeeld hiervan is meer tijd nemen voor het uitzoekwerk bij een ingediende klacht en daarbij dieper de inhoud ingaan. Een ander voorbeeld is vasthoudender zijn tegen OV-partijen tijdens het bemiddelen van een klacht van een reiziger.
- Volgens een aantal gesprekspartners ontstaat er onduidelijkheid in het stelsel van klachtenafhandeling in het openbaar vervoer voor reizigers door het aantal klachtenloketten. Allereerst zijn er verschillende mogelijkheden om te klagen bij vervoerders. Nadat de procedure bij de vervoerder is doorlopen, kan de reiziger met klachten terecht bij de OV ombudsman, de Geschillencommissie Openbaar Vervoer, de ILT, de Burgerlijke rechter, Online Dispute Resolution (EC) en daarnaast pakt Rover niet-bemiddelbare klachten op.
- Ten aanzien van het ruime aanbod dient opgemerkt te worden dat er grote verschillen bestaan tussen de genoemde instanties en hun doelstellingen ten aanzien van de OV-sector. Zo kan de ILT alleen in specifieke gevallen worden benaderd door de consument en kan bij de Burgerlijke rechter enkel een kort geding of bodemprocedure worden gestart. Deze procedures zijn van een andere orde dan de bemiddelingsfunctie van de OV ombudsman. De OV ombudsman geeft aan niet geregeld terug te horen dat er voor reizigers onduidelijkheid in het stelsel van klachtenafhandeling bestaat.
- Tot slot wordt aangegeven dat er meer synergie bereikt zou kunnen worden tussen de OV ombudsman en de Geschillencommissie. Zowel bij de OV ombudsman als bij de Geschillencommissie kunnen reizigers terecht nadat de procedure bij de vervoerder is doorlopen. Echter hebben beide

organisaties andere mogelijkheden in het stelsel van klachtenbemiddeling: de OV ombudsman is een onafhankelijke klachtenbemiddelaar en de Geschillencommissie doet een bindende uitspraak. Tussen de tweede lijn (OV ombudsman) en derde lijn (Geschillencommissie Openbaar Vervoer) lijkt zeer beperkt contact te zijn waardoor de synergie tussen de tweede lijn en derde lijn beperkt is.

2.3. Activiteit 3: verzamel- en signaleringsfunctie

Activiteit 3: *Bundelen en rapporteren van klachten, het signaleren van trends en aanbevelingen doen (verzamel- en signaleringsfunctie).*

Bevinding 4: *Gedurende de evaluatieperiode heeft de OV ombudsman met name via zestien kwartaalrapportages invulling gegeven aan deze activiteit. Daarnaast voerde de OV ombudsman gesprekken met de vervoerders en OV-autoriteiten en was OV ombudsman actief in de media om knelpunten te signaleren en aanbevelingen te doen. Gesprekspartners geven aan dat de kwartaalrapportages kwalitatief goed zijn en gedurende de evaluatieperiode beter zijn geworden. Verbeteringen hebben volgens gesprekspartners plaatsgevonden in de gemaakte analyse van klachten en aanbevelingen die de OV ombudsman doet, de toonzetting en de vormgeving van de kwartaalrapportages.*

Bevinding 5: *Gesprekspartners geven aan dat de OV ombudsman steeds actiever zijn signaleringsfunctie vertolkt en zich richt op beleidsbeïnvloeding (in de media en op politiek-bestuurlijk niveau). Een aantal gesprekspartners is kritisch en vindt niet dat dit hoort bij de taak van de OV Ombudsman als neutraal klachtenloket. Een aantal andere gesprekspartners geeft aan dat beleidsbeïnvloeding hoort bij de taakopvatting van de OV ombudsman, omdat*

het een bijdrage levert aan het oplossen van klachten die het belang van de individuele reiziger overstijgen.

Feiten:

- De scope en invulling van de verzamel- en signaleringsfunctie is niet nader gespecificeerd in de subsidie-beschikking.
- Via de kwartaalrapportages bundelt en rapporteert de OV ombudsman over klachten, signaleert de OV ombudsman trends en doet de OV ombudsman aanbevelingen aan de openbaarvervoerssector. Tussen 2016 en 2019 zijn er [zestien kwartaalrapportages](#) verschenen. In die kwartaalrapportages heeft de OV ombudsman tientallen aanbevelingen gedaan aan de OV-sector.
- De OV ombudsman verstuurt daarnaast maandelijkse klachtenoverzichten naar vervoerders, Rover (die dit doorstuurt naar afdelingen) en overheden.
- De OV Ombudsman heeft zich in diverse media-uitingen geuit gedurende de evaluatieperiode waarbij knelpunten in het openbaar vervoer werden gesignaleerd of waarin aanbevelingen over gesignaleerde knelpunten worden gedaan.

Percepties:

- Gesprekspartners hebben het meeste zicht op deze activiteit, er is zowel kritiek als ook lof bij gesprekspartners buiten de OV ombudsman.
- Veel gesprekspartners geven aan de kwartaalrapportages van de OV ombudsman te lezen en te verwachten dat de rest van de openbaarvervoerssector de rapportages leest. Veel gesprekspartners geven aan dat de kwaliteit van de rapportages is toegenomen en over het algemeen goed is. De OV ombudsman geeft aan geïnvesteerd te hebben in de kwartaalrapportages door er meer aandacht en tijd in te steken, en door samen te werken met een tekstschrijver voor het voorwoord en de aanbevelingen.
- Gesprekspartners geven aan dat de aard van de klachten goed beschreven staat, alsmede hoe de OV ombudsman met de klachten is omgegaan. Ook

wordt op een goede manier hoor en wederhoor toegepast met vervoerders over de kwartaalrapportages.

- Gesprekspartners geven aan dat de kwartaalrapportages van de OV Ombudsman voorliggen in het NOVB-directeurenoverleg, waarbij de vraag wordt gesteld: 'wordt er iets genoemd waar wij iets mee moeten?'. Gesprekspartners geven aan dat de kwartaalrapportages in het NOVB-directeurenoverleg als een 'nuttige check' worden gezien. Een enkele gesprekspartner ziet geen doorwerking en nut van de kwartaalrapportages die voorliggen in het NOVB-directeurenoverleg.
- Veel gesprekspartners geven aan dat - samen met de naamswijziging naar OV ombudsman - de OV ombudsman steeds actiever is rond beleidsbeïnvloeding als invulling van activiteit 3 (in de media en op politiek-bestuurlijk niveau). Een deel van de gesprekspartners is hier kritisch op. Zij vinden dat dat niet hoort bij hun taakopvatting van de OV ombudsman als onafhankelijk klachtenloket. Een deel van die gesprekspartners ziet ook overlap met Rover bij de uitvoering van de activiteit, die zij onwenselijk achten. De OV ombudsman geeft alleen aan knelpunten in de media te signaleren wanneer daar ingediende klachten aan ten grondslag liggen.
- Met name consumentenorganisaties zijn juist van mening dat de beleidsbeïnvloeding door de OV ombudsman een logisch onderdeel is van activiteit 3. Zij zien het als taak van de OV ombudsman om uit individuele klachten grotere bevindingen te extrapoleren en daarop het beleid proberen te beïnvloeden ten einde het belang van de reiziger te dienen.
- De OV ombudsman geeft aan dat de OV Ombudsman sinds 2019:
 - Een actiever mediabeleid voert om aandacht te genereren voor knelpunten die afkomstig zijn uit de klachten. Dit mediabeleid is actiever in termen van vergrote media-aandacht voor de knelpunten die de OV ombudsman signaleert.
 - In hun OV-netwerk meer contact zijn gaan onderhouden met stakeholders. Bijvoorbeeld op directieniveau van OV-bedrijven, naast contact onderhouden met de klantenservice van OV-bedrijven.

- De OV ombudsman geeft aan successen te hebben behaald als gevolg van de knelpunten die zij signaleren en waarop zij vervolgens het beleid proberen te beïnvloeden. Deze beïnvloeding is met name tot stand gekomen via aanbevelingen die de OV ombudsman heeft gedaan in kwartaalrapportages. Deze successen zijn volgens de OV ombudsman in de evaluatieperiode o.a.:
 - Keolis [besloot](#) (2018) hun Geld Terug Bij Vertraging-beleid aan te passen, waardoor de term ‘overmacht’ gelijk geïnterpreteerd wordt met andere vervoerders en reizigers meer kans hebben bij overmacht om geld terug te krijgen bij vertraging. Aanleiding hiervoor was de bemiddeling die de OV ombudsman inzette bij een ingediende klacht.
 - Mede door aanbevelingen van de OV ombudsman in de derde kwartaalrapportage van 2017 hebben RET en Keolis [besloten](#) om hun zomerdienstregeling (een uitgekleden dienstregeling) te verkorten.
 - De minister van Onderwijs Van Engelshoven kondigde aan maatregelen te nemen omtrent het stopzetten van het studentenreisproduct, waarbij de verwachting is dat er minder boetes aan ex-studenten worden uitgedeeld. Voor de OV ombudsman was dit een lang gekoesterde wens, [blijkt](#) uit de vierde kwartaalrapportage van 2017.
 - NS heeft voor de dienstregeling van 2017 destijds ruimte gevonden om de spits-Intercity van Haarlem naar Alkmaar weer in Heiloo en Castricum te laten stoppen. Hieraan had waaraan de OV Ombudsman enkele malen aandacht besteed, [stelt](#) de OV Ombudsman in de eerste kwartaalrapportage van 2016.
- Het is van belang om bij bovenstaande voorbeelden op te merken dat een groot aantal actoren betrokken is geweest bij de totstandkoming van deze voorbeelden. De OV ombudsman is één van de actoren in dit netwerk. Al deze actoren samen bepalen in hun interacties de effectiviteit van de inspanningen om het openbaar vervoer succesvol te laten zijn.

3. Doelmatigheid

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen over de doelmatige besteding van de subsidie aan de OV ombudsman. Hierbij gaan we in op de getroffen voorzieningen voor kostenbeheersing en op de doelmatigheid in de werkwijze van de OV ombudsman.

Bevinding 1: Binnen de OV ombudsman organisatie zijn er verschillende voorzieningen die bijdragen aan kostenbeheersing en de doelmatige besteding van de subsidie. De gezamenlijke huisvesting en het delen van bedrijfsvoeringskosten tussen Rover en OV ombudsman zorgt voor kostenbesparing en efficiëntie. Ook werken de organisaties samen op het vlak van binnengekomen klachten. Het jaarlijkse subsidiebedrag dat OV ombudsman ontvangt is sinds de oprichting gestegen. De toename gedurende de evaluatieperiode is toe te schrijven aan indexatie van het subsidiebedrag. Het aantal klachten is in absolute zin afgenomen. Hoewel er sprake is van een afname van het aantal klachten in absolute zin zijn de kosten per behandelde klacht niet toegenomen.

Bevinding 2: Voor de toekomst zijn er een aantal aandachtspunten voor de doelmatige inzet van de subsidie.

- Er zit een spanning tussen de sobere arbeidsvoorwaarden in relatie tot behoud van medewerkers. OV ombudsman is een kleine organisatie, dit maakt de organisatie kwetsbaar voor verloop (dat kan gevolgen hebben voor de doeltreffendheid). OV ombudsman geeft aan dat het verloop de afgelopen periode laag is geweest. Wel wordt aangegeven dat de kaders kunnen knellen bij het binden van medewerkers met specialistische kennis (bijvoorbeeld juridische kennis en kennis en ervaring op het vlak van data-analyse).

- Momenteel is het verzelfstandigen van OV ombudsman onderwerp van discussie tussen Rover en OV ombudsman. Ook speelt een discussie tussen beide organisaties over het mogelijk aanwenden van de subsidie van OV ombudsman voor activiteiten van Rover. Gezien de verwevenheid van beide organisaties constateren we dat de uitkomst van deze discussies en de wijze waarop de (eventuele) verzelfstandiging van OV ombudsman wordt vormgegeven mogelijk gevolgen heeft voor het functioneren van beide organisaties. De impact van de verschillende opties dient derhalve nader onderzocht te worden.
- Aandacht voor doelmatigheid in de cyclus van aanvraag en verantwoording van de subsidie tussen OV ombudsman en IenW is beperkt geweest. Er is daardoor geen sprake van een leereffect.

Feiten:

- Het merendeel van het subsidiebedrag wordt besteed aan personeelskosten. Ter indicatie: in 2019 bedroegen de personeelskosten 72% van het gesubsidieerde bedrag; in 2018 was dit 73%. De subsidie wordt hoofdzakelijk ingezet voor de personeelskosten van de zes medewerkers van de OV ombudsman.
- OV ombudsman deelt huisvesting en personeelsadministratie met Rover.
- Het subsidiebedrag voor de OV ombudsman is gedurende de bestaansperiode toegenomen. De toename gedurende de evaluatieperiode is toe te schrijven aan indexatie van het subsidiebedrag.
 - 2008-2010: €200.000 per jaar
 - 2011-2012: €240.000 per jaar
 - 2013-2015: €317.000 per jaar
 - 2016-2018: €336.000 per jaar
 - 2019-2021: €355.000 per jaar
- De begroting is niet uitgesplitst naar het type activiteiten dat OV ombudsman onderneemt. Het is derhalve ingewikkeld om vast te stellen hoe de ontwikkeling van de kosten per klacht (als mogelijke meetlat voor

doelmatigheid) er precies uit ziet. Om gevoel te krijgen voor deze ontwikkeling hebben we de kosten per klacht waarop actie is ondernomen (activiteit 2) omgeslagen over het totale subsidiebedrag per jaar. Over de periode 2016 – 2019 bedroegen de gemiddelde kosten: € 251,56 per klacht (op basis van 5418 klachten). Per jaar is er fluctuatie van de kosten per behandelde klacht maar is er geen duidelijke positieve of negatieve trend vast te stellen.

- 2016: € 244,54 (1374 klachten)
 - 2017: € 225,50 (1490 klachten)
 - 2018: € 285,47 (1177 klachten)
 - 2019: € 257,81 (1377 klachten)
- Momenteel is het verzelfstandigen van OV ombudsman onderwerp van discussie tussen Rover en OV ombudsman. Ook speelt een discussie tussen beide organisaties over het mogelijk aanwenden van de subsidie van OV ombudsman voor activiteiten van Rover.

Percepties:

- Partijen buiten OV ombudsman geven aan weinig zicht te hebben op de voorwaarden en voorzieningen voor doelmatig opereren door OV ombudsman. Wel geven partijen aan geen luxe of ondoelmatige uitgaven te zien. Uit de zelfevaluatie blijkt dat de huisvestingskosten en de lonen van de medewerkers laag zijn.
- Een aantal gesprekspartners plaatst kanttekeningen bij doelmatigheid in relatie tot de afname van het aantal klachten (zie feitelijke weergave hierboven).
 - In de zelfevaluatie geeft OV ombudsman aan dat het nieuwe klachtensysteem, dat in 2017 is doorgevoerd, bijdraagt aan administratief efficiëntere klachtenafhandeling.
 - In de zelfevaluatie is aangegeven dat er - met de naamswijziging - ingewikkeldere klachten naar de OV ombudsman komen. De behandeling van deze klachten kosten meer tijd. De OV ombudsman

geeft hierbij aan dat dit mogelijk de doelmatigheid negatief beïnvloedt, maar wel past bij het doel om kwalitatief goede klachtenafhandeling aan reizigers te bieden.

- De OV ombudsman geeft aan dat de steeds terugkerende subsidiecyclus inzet en capaciteit vraagt van zowel OV ombudsman als het ministerie van IenW. Uit de zelfevaluatie blijkt dat, hoewel de subsidieaanvraag tijd kost, er ook een positieve kant zit aan het gedwongen kijken naar de juiste besteding van de subsidie bij de cyclus van subsidieaanvraag en verantwoording. Het risico van medewerkers die vertrekken omdat de beslissing voor het toewijzen van een volgende subsidie pas aan het einde van de lopende subsidieperiode bekend is, bestaat wel. Dat zou een negatieve uitwerking op de doelmatigheid als gevolg hebben. Een suggestie vanuit OV ombudsman is om de organisatie in wet- of regelgeving op te nemen. Dit zou de OV ombudsman minder afhankelijk van de subsidiecyclus maken. Ook zou de subsidiëring voor een langere periode kunnen worden verstrekt.

4. Onafhankelijkheid

In dit hoofdstuk beschrijven we de mogelijkheden voor onafhankelijkheid van de OV ombudsman ten aanzien van de subsidie. Daarnaast gaan we in op de invloed van de huidige financiële en organisatorische positie van OV ombudsman als onderdeel van Rover.

Bevinding 1: De OV ombudsman wordt volledig gefinancierd met de subsidie van lenW. Om onafhankelijker van de subsidie vanuit het ministerie van lenW te kunnen opereren zijn, OV ombudsman en het ministerie van lenW afhankelijk van de bereidwilligheid van OV-autoriteiten. Financiering vanuit vervoerders ligt niet voor de hand. Een kanttekening bij medefinanciering is de administratieve last in relatie tot de omvang van de subsidie.

Feiten:

- Bij de oprichting van het OV loket is de mogelijkheid om OV ombudsman bij ACM ConsuWijzer (onafhankelijk consumentenloket, onderdeel van de Autoriteit Consument en Markt) toe te voegen, verkend door het ministerie van lenW. Dit vanuit de wens om overheidsloketten waar mogelijk te bundelen.²
- Uiteindelijk is besloten het OV loket bij initiatiefnemer Rover op te nemen.

Percepties:

- De OV ombudsman ziet weinig tot geen mogelijkheden voor andere vormen van financiering.

- Financiering van het tweedelijnsklachtenloket door het ministerie van lenW ligt volgens veel partijen voor de hand. Als systeemverantwoordelijke voor het goed functioneren van het OV past de financiering van een *countervailing power* in de sector bij de rol van lenW.
- Gesprekspartners buiten de OV ombudsman geven aan decentrale overheden als mogelijke medefinanciers van de OV ombudsman te zien aangezien zij belang hebben bij de goede behandeling en rapportage van klachten die betrekking hebben op regionale vervoerders.
- Een kanttekening bij medefinanciering vanuit decentrale overheden wordt gevormd door de daaruit volgende inspanning en administratieve lasten, in relatie tot de relatief beperkte opbrengsten.
- Vervoerders worden wat betreft de positie van de OV Ombudsman niet als een logische partij gezien om bij te dragen aan de financiering.

Bevinding 2: Er is discussie over de financiële en organisatorische zelfstandigheid van OV Ombudsman ten opzichte van Rover. Gesprekspartners geven aan dat OV Ombudsman de schijn van partijdigheid tegen heeft door de koppeling aan Rover.

Feiten:

- OV ombudsman heeft geen zelfstandige rechtspersoonlijkheid. OV ombudsman is onderdeel van Rover. De subsidieverstrekking aan de OV Ombudsman loopt via Rover. Ook zijn OV ombudsman-medewerkers formeel in dienst bij Rover.

Percepties:

- Gesprekspartners geven aan dat OV ombudsman onafhankelijk moet kunnen opereren. De financiële en organisatorische verhouding tussen Rover en OV ombudsman leidt tot discussie over de onafhankelijkheid van OV

² <https://www.rijksbegroting.nl/2007/kamerstukken,2007/2/1/kst104810.html>.

ombudsman. Partijen in de OV-sector hechten belang aan een onafhankelijke positie van OV ombudsman. De inbedding bij Rover is historisch verklaarbaar, maar door de koppeling aan Rover heeft de OV ombudsman voor sommigen de schijn van partijdigheid tegen. Er wordt een conflict gezien tussen belangbehartiging en een onafhankelijke ombudsfunctie.

- Gelet op de huidige situatie noemen gesprekspartners verschillende mogelijkheden voor de organisatorische inbedding van de OV ombudsman. De huidige situatie is als onderdeel van deze evaluatie beschouwd en kent problemen. De alternatieven zijn niet onderzocht en behoeven nader onderzoek om een goed beeld te krijgen van de voor- en nadelen.
 - Nuloptie: huidige inbedding bij Rover handhaven. Dit ligt gezien de onderlinge discussies over het verzelfstandigen van OV ombudsman en het mogelijk aanwenden van de subsidie van OV ombudsman voor activiteiten van Rover niet voor de hand. Als variant op de nuloptie zou de subsidie van OV ombudsman op een eigen rekening gestort worden. Rover en OV ombudsman dienen dan onderling afspraken te maken over de verrekening van bijvoorbeeld bedrijfsvoeringskosten. Hiermee komen beide organisaties meer los van elkaar te staan. Nadeel hiervan is dat de schijn van partijdigheid voor de buitenwereld hiermee mogelijk niet wordt weggenomen.
 - Optie 1: verzelfstandigen. OV ombudsman wordt een zelfstandige organisatie, rechtstreeks gesubsidieerd door het ministerie van IenW. Synergievoordelen van de inbedding bij Rover (kantoor, systemen, klachtenstroom) komen hierdoor in eerste aanleg te vervallen (tenzij nieuwe afspraken worden gemaakt tussen de organisaties). Aandachtspunt van deze optie is daarmee de doelmatige inzet van de subsidie. Ook zullen de partijen afspraken moeten maken over de wijze waarop wordt samengewerkt aan klachten die via het Rover loket binnenkomen.
 - Optie 2: bij een andere organisatie inbedden. OV ombudsman onderbrengen bij de Geschillencommissie OV, de Nationale

Ombudsman, ILT of ConsuWijzer (onderdeel ACM) zijn als optie genoemd. Hiermee ontstaat één portaal voor de reiziger en de mogelijkheid om kennis en systemen te delen. Bij de oprichting van het OV loket in 2008 zijn verschillende opties voor de inbedding onderzocht. Destijds is de keuze gevallen om het loket bij Rover onder te brengen.

5. Conclusies

De OV ombudsman vormt het algemene kanaal voor klachtenafhandeling in het openbaar vervoer en bundelt deze klachten als basis voor beleidsinformatie en collectieve actie. In 2008 is deze organisatie opgericht als het OV Loket; in 2019 is de naam gewijzigd in OV Ombudsman. Ombudsman. Administratief en juridisch valt de OV ombudsman onder reizigersvereniging Rover. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verleent subsidie aan de OV ombudsman via Rover. De OV ombudsman wordt volledig door het ministerie van IenW gesubsidieerd en heeft geen eigen inkomsten.

Het ministerie van IenW heeft gevraagd om een evaluatie van deze subsidie. De centrale onderzoeksvraag van deze evaluatie is of de subsidie voor OV ombudsman doeltreffend (de mate waarin de doelen worden bereikt door de inzet van de subsidie) en doelmatig (relatie tussen effecten en kosten van de subsidie) is geweest tijdens de evaluatieperiode 2016-2019. De evaluatie moet daarnaast inzicht geven in de mate waarin een grotere onafhankelijkheid ten opzichte van de subsidie verwacht kan worden. Ook de onafhankelijkheid van de positie van OV ombudsman is onderzocht.

De bevindingen van dit onderzoek zijn gebaseerd op de uitkomsten van een documentstudie en percepties uit interviews met stakeholders in de OV-sector. Daarnaast is gebruik gemaakt van de respons op een zelfevaluatie ingevuld door OV Ombudsman.

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies en aanbevelingen. We maken hierbij onderscheid tussen doeltreffendheid, doelmatigheid, onafhankelijkheid ten opzichte van de subsidie en onafhankelijkheid ten opzichte van Rover.

5.1. Conclusies doeltreffendheid

De activiteiten van OV Ombudsman zijn gedurende de evaluatieperiode per saldo doeltreffend geweest. We baseren ons oordeel op de volgende deelconclusies:

1. OV ombudsman biedt de reiziger een laagdrempelig en onafhankelijk tweedelijnsklachtenloket voor het behandelen van OV-klachten. Gesprekspartners vinden het belangrijk dat er richting vervoerders en overheden een 'onafhankelijke tegenmacht' is die kan bemiddelen bij klachten waar OV-partijen en reiziger samen niet uitkomen. Daarmee vormt het een aanvullend loket, naast de loketten van vervoerders en overheden. OV ombudsman is de enige partij die zich toelegt op onafhankelijke klachtenbemiddeling in het OV.
2. Gedurende de evaluatieperiode zijn bij de OV ombudsman (en via Rover) in totaal 15.646 klachten ingediend. Het aantal klachten nam af met 40,3% gedurende de evaluatieperiode. In 2016 ontving de OV ombudsman 5.027 klachten, in 2019 3.002. Met name klachten die via Rover binnenkomen zijn afgenomen. Het aantal klachten via Rover daalde in de evaluatieperiode van 3325 (2016) naar 1436 (2019), een afname van 56,8%. Het aantal bij OV ombudsman direct binnengekomen klachten daalde met 8% van 1702 (2016) naar 1566 (2019). De OV ombudsman geeft aan een ontwikkeling te zien in de aard van de klachten. Het beeld is dat er sinds de naamswijziging meer ingewikkelde klachten worden ingediend.

Op grond van de binnengekomen klachten vervult OV ombudsman drie functies:

3. Doorverwijzen bij standaardklachten (wegwijsfunctie). OV ombudsman verwijst klagers naar het juiste loket en helpt hen op een laagdrempelige manier aan de juiste informatie over rechten, voorwaarden en klachtenprocedures. Voor zover gesprekspartners hierop zicht hebben is het

oordeel over deze functie overwegend positief. OV ombudsman heeft beperkt zicht op de perceptie van klagers over de wegwijsfunctie.

4. Begeleiden van bijzondere klachten (bemiddelingsfunctie). Reizigers die niet tevreden zijn over de behandeling van hun klacht kunnen zich tot de OV ombudsman wenden. OV ombudsman behandelt deze klachten door te bemiddelen en in overleg met de reiziger en de vervoerder tot een oplossing te komen. OV ombudsman heeft in de periode 2016-2019 bij 5.418 klachten individuele begeleiding geboden. Van die 5.418 klachten ging het 1009 keer om het inzetten van bemiddeling en 4409 maal om andere acties (of direct de klacht oplossen zonder externe partijen of de klacht oplossen door het één en ander uit te zoeken dan wel te verduidelijken via de vervoerder). In de periode 2016 tot en met 2019 was bij 474 klachten de bemiddeling succesvol. De uitkomst van de behandeling van de 4409 andere klachten is niet bekend. OV Ombudsman heeft beperkt zicht op de perceptie van klagers over de bemiddelingsfunctie.

5. Bundelen en rapporteren van klachten, het signaleren van trends en het formuleren van aanbevelingen (verzamel- en signaleringsfunctie). OV ombudsman registreert alle vragen en (potentiële) klachten die reizigers voorleggen. Op basis daarvan worden rapportages opgesteld die inzichten bieden in patronen van klachten en vragen van reizigers. Ook worden aanbevelingen gedaan om gesignaleerde knelpunten op te lossen. Het oordeel over de kwartaalrapportages is overwegend positief. Gesprekspartners geven aan dat de rapportages kwalitatief goed zijn. Verbeteringen hebben volgens gesprekspartners plaatsgevonden in de gemaakte analyse van klachten en aanbevelingen die de OV ombudsman doet, de toonzetting en de vormgeving van de kwartaalrapportages. Overheden en vervoerders kunnen de rapportages gebruiken voor beleidsvorming en het verbeteren van het openbaar vervoer. Gesprekspartners geven aan dat de OV ombudsman steeds actiever zijn signaleringsfunctie vertolkt en zich richt op beleidsbeïnvloeding (in de media en op politiek-bestuurlijk niveau). Een aantal gesprekspartners is kritisch en

vindt niet dat dit hoort bij de taakopvatting van de OV ombudsman als neutraal klachtenloket. Een aantal andere gesprekspartners geeft aan dat beleidsbeïnvloeding wel hoort bij de taakopvatting van de OV ombudsman omdat het een bijdrage levert aan het oplossen van klachten die het belang van de individuele reiziger overstijgen. Voor beide lijnen is iets te zeggen. De scope van de verzamel- en signaleringsfunctie is niet nader gespecificeerd in de subsidie-beschikking. Om meer duidelijkheid te creëren kan het ministerie van IenW in een volgende subsidiebeschikking deze activiteit scherper formuleren.

5.2. Conclusies doelmatigheid

We vinden het aannemelijk dat OV Ombudsman gedurende de evaluatieperiode de gesubsidieerde activiteiten doelmatig heeft uitgevoerd. We baseren ons oordeel op de volgende deelconclusies:

6. Binnen de OV ombudsman organisatie zijn er verschillende voorzieningen die bijdragen aan kostenbeheersing en de doelmatige besteding van de subsidie.
7. De gezamenlijke, sobere huisvesting en het delen van bedrijfsvoeringskosten (zoals een gezamenlijke personeelsadministratie) tussen OV ombudsman en Rover zorgt voor kostenbesparing en efficiëntie.
8. Het jaarlijkse subsidiebedrag dat OV ombudsman ontvangt is sinds de oprichting gestegen. De toename gedurende de evaluatieperiode is toe te schrijven aan indexatie van het subsidiebedrag. Tijdens de evaluatieperiode is het aantal klachten in absolute zin afgenomen. Hoewel er sprake is van een afname van het aantal klachten in absolute zin zijn de kosten per behandelde klacht (als mogelijke meetlat voor doelmatigheid) niet toegenomen. Over de periode 2016 – 2019 bedroegen de gemiddelde kosten: € 251,56 per klacht waarop individuele actie is ondernomen (activiteit 2). Per jaar is er enige fluctuatie van de kosten per behandelde klacht maar is er geen duidelijke positieve of negatieve trend vast te stellen. We zijn van mening dat de

doelmatigheid van de uitvoering van de andere twee activiteiten beperkt wordt beïnvloedt door het absolute aantal klachten dat binnenkomt.

Wel zien we aandachtspunten voor de toekomstige doelmatige inzet van de subsidie:

9. Er zit een spanning tussen de sobere arbeidsvoorwaarden in relatie tot behoud van medewerkers. OV ombudsman is een kleine organisatie, de beleidsondersteuners hebben specifieke kennis en dit maakt de organisatie kwetsbaar voor verloop (dat kan gevolgen hebben voor de doeltreffendheid). OV ombudsman geeft aan dat het verloop de afgelopen periode laag is geweest. Wel wordt aangegeven dat de kaders kunnen knellen bij het binden van medewerkers met specialistische kennis (bijvoorbeeld juridische kennis en kennis en ervaring op het vlak van data-analyse).
10. Momenteel is het verzelfstandigen van OV ombudsman onderwerp van discussie tussen beide organisaties. Ook speelt een discussie tussen beide organisaties over het mogelijk aanwenden van de subsidie van OV ombudsman voor activiteiten van Rover. Gezien de verwevenheid van beide organisaties constateren we dat de uitkomst van deze discussies en de wijze waarop de (eventuele) verzelfstandiging van OV ombudsman wordt vormgegeven mogelijk gevolgen heeft voor het functioneren van beide organisaties en van invloed is op de aan beide organisaties verstrekte subsidie. De impact van de verschillende opties voor verzelfstandiging dient derhalve nader onderzocht te worden.

5.3. Conclusies afhankelijkheid van de subsidie

We achten het niet aannemelijk dat OV ombudsman minder afhankelijk kan worden van de subsidie vanuit het ministerie van IenW. We baseren ons oordeel op de volgende deelconclusies:

11. De activiteiten van de OV ombudsman zijn volledig gefinancierd vanuit de subsidie die het ministerie van IenW verstrekt.
12. Ook op dit moment zien we slechts beperkt mogelijkheden voor aanvullende en/of andere financiering. Vervoerders worden in het kader van de positie van de OV ombudsman niet als een logische partij gezien om bij te dragen aan de financiering van het tweedelijns-klachtenloket. Klagers laten betalen voor de behandeling van een klacht staat op gespannen voet met de laagdrempeligheid van het indienen van een klacht bij OV ombudsman. Om niet alleen afhankelijk te zijn van de subsidie vanuit het ministerie van IenW kan gekeken worden of andere OV-autoriteiten bereid zijn om bij te dragen. Kanttekening bij medefinanciering (subsidiëring) door andere partijen zijn de daarmee samenhangende administratieve lasten in relatie tot omvang subsidie (zowel voor OV ombudsman als de OV-autoriteiten).

5.4. Conclusies onafhankelijke positie van OV Ombudsman

OV ombudsman dient onafhankelijk te kunnen opereren. De huidige financiële en organisatorische positie van OV ombudsman als onderdeel van Rover maakt dat OV ombudsman de schijn van partijdigheid tegen heeft. We baseren ons oordeel op de volgende deelconclusies:

13. OV ombudsman dient onafhankelijk te kunnen opereren. De financiële en organisatorische verhouding tussen Rover en OV ombudsman leidt tot discussie over de onafhankelijkheid van OV ombudsman. De inbedding bij Rover is historisch verklaarbaar, maar door de koppeling aan Rover kan OV ombudsman de schijn van partijdigheid tegen hebben (belangenbehartiging en onafhankelijke klachtenbehandeling kunnen op gespannen voet staan).
14. Er is een aantal mogelijkheden om de inbedding van OV ombudsman op een andere manier te organiseren. De huidige situatie is als onderdeel van deze

evaluatie beschouwd en kent een aantal tekortkomingen (zoals hierboven beschreven). De alternatieven zijn niet onderzocht en behoeven nadere uitwerking om een goed beeld te krijgen van de voor- en nadelen. Op grond van het onderzoek zien we – op hoofdlijnen – drie opties (inclusief nuloptie). Bij het verkennen van optie 1 en 2 kan ook gekeken worden in hoeverre het voor de hand ligt om de activiteiten van OV Ombudsman bij verschillende organisaties onder te brengen. Gelet op de synergie tussen de drie activiteiten ligt opsplitsing wat ons betreft niet voor de hand (tenzij daarover goede werkafspraken worden gemaakt).

- Nuloptie: huidige inbedding bij Rover handhaven. Dit ligt gezien de onderlinge discussies over het verzelfstandigen van OV ombudsman en het mogelijk aanwenden van de subsidie van OV ombudsman voor activiteiten van Rover niet voor de hand.
- Optie 1: verzelfstandigen. OV ombudsman wordt een zelfstandige organisatie, rechtstreeks gesubsidieerd door het ministerie van IenW. Synergievoordelen van de inbedding bij Rover (kantoor, systemen, klachtenstroom vanuit Rover) komen hierdoor in eerste aanleg te vervallen (tenzij nieuwe afspraken worden gemaakt tussen de organisaties). Aandachtspunt van deze optie is daarmee de doelmatige inzet van de subsidie. Ook zullen de partijen afspraken moeten maken over de wijze waarop wordt samengewerkt aan klachten die via het Roverloket binnenkomen.
- Optie 2: bij een andere organisatie inbedden. OV ombudsman onderbrengen bij de Geschillencommissie OV, de Nationale Ombudsman, ILT of ConsuWijzer (onderdeel ACM) zijn als optie genoemd. Hiermee ontstaat één portaal voor de reiziger en de mogelijkheid om kennis en systemen te delen. Bij de oprichting van het OV loket in 2008 is inbedding bij ACM ConsuWijzer onderzocht. Destijds heeft de Tweede Kamer (via een amendement) gevraagd om het loket bij Rover onder te brengen.

5.5. Reflectie op het onderzoek

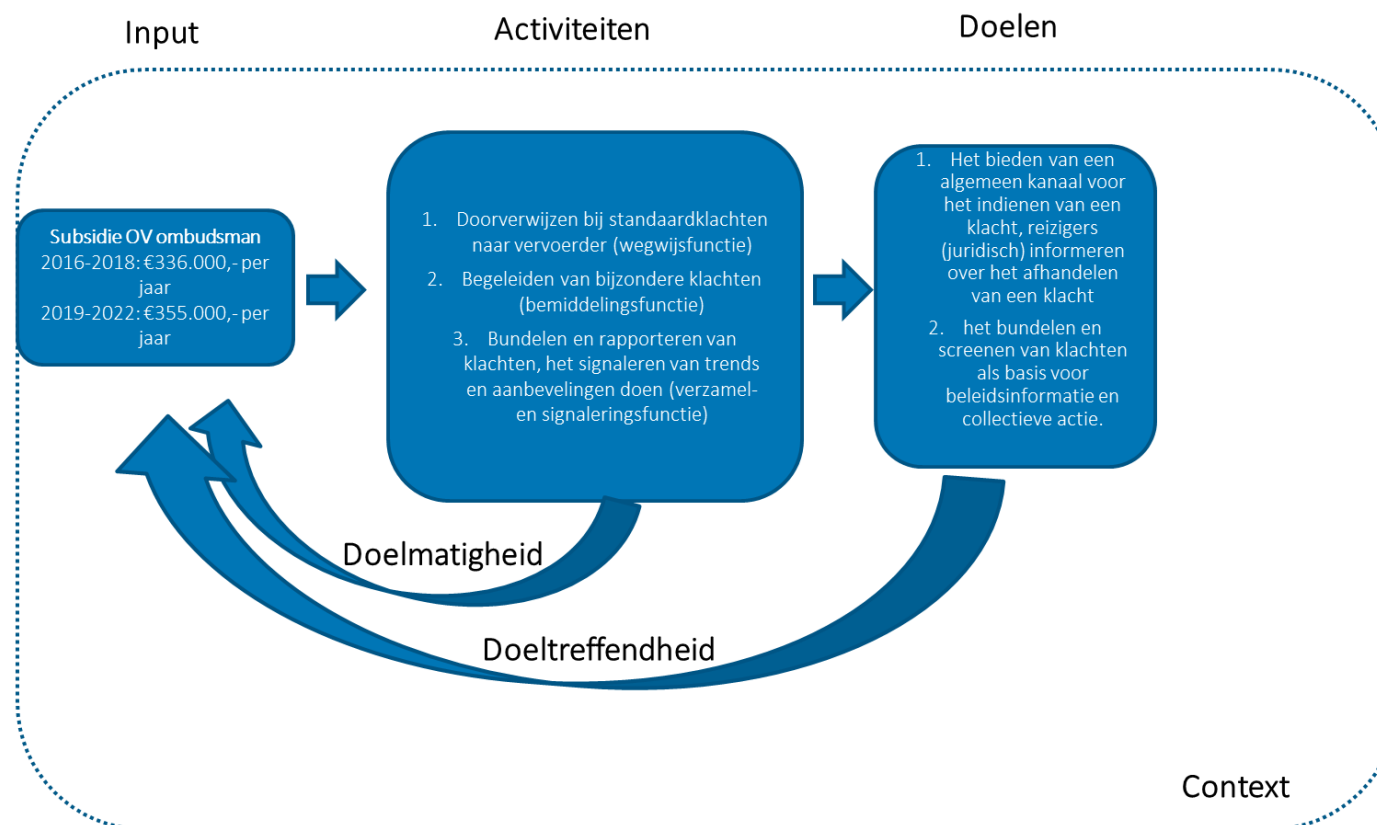
Bij aanvang van het onderzoek hebben we moeten constateren dat een objectieve meetlat om het functioneren van OV ombudsman mee te beoordelen ontbreekt (zie paragraaf 1.3). Dit heeft als consequentie dat we in de conclusies niet verder kunnen gaan dan te beoordelen of per saldo de subsidie doeltreffend en doelmatig is ingezet. We bevelen het ministerie van IenW en OV ombudsman aan om bij een toekomstige subsidieverstrekking na te denken over hoe de meetlat eruit kan zien, zodat in een volgende evaluatie een meer precies oordeel kan worden gegeven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie aan OV ombudsman. Een dergelijke meetlat kan tevens door het ministerie en OV ombudsman worden gebruikt om tussentijds te reflecteren op het doelbereik van de subsidie-activiteiten en doelmatigheid om waar nodig bij te sturen om de functie als algemeen kanaal voor klachtenafhandeling in het openbaar vervoer zo goed mogelijk te blijven vervullen.

Bijlage I: Gesprekspartners

Interview met:	Deelnemers:
1. Ministerie van IenW	
2. Ministerie van IenW	
3. Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov)	
4. Provincie Overijssel	
5. Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH)	
6. Transdev	
7. ProRail	
8. CROW-KpVV	
9. Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) – Voormalig voorzitters	
10. Ieder(in)	
11. Fietzersbond	
12. Nederlandse Spoorwegen (NS)	
13. Geschillencommissie	
14. Arriva & Keolis	
15. KBO-PCOB	
16. RET	
17. Samenwerkingsverband DOVA	
18. Voorzitter Rocov-voorzittersoverleg	
19. Curatorium OV Ombudsman	
20. Rover	
21. OV Ombudsman	

Bijlage II: Evaluatiekader

Evaluatiekader OV Ombudsman



Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

