

## Acht misverstanden over een GVB op eigen benen

**Verzelfstandiging van een gemeentelijk vervoerbedrijf leidt niet tot minder bemoeienis van de overheid, maar tot andere bemoeienis. Dat is de belangrijkste conclusie uit het onderzoek 'Feiten en f(r)icties verzelfstandiging GVB Amsterdam'. In opdracht van de gemeente Amsterdam keek inno-V adviseurs naar verschillen en overeenkomsten met de 'verzelfstandigingen' van de Nederlandse Spoorwegen en het kabelbedrijf UPC. Lars Lutje Schipholt en Wijnand Veeneman lichten de uitkomsten toe.**

*Lars Lutje Schipholt (inno-V)  
Wijnand Veeneman (inno-V / TU Delft)  
(OV-magazine, 5 juli 2001)*

Het verzelfstandigen van GVB's is in. Niet alleen omdat gemeenten en vervoerbedrijven dat zo graag willen, maar ook omdat het moet van de Wet Personenvervoer 2000. De Amsterdamse verkeerswethouder Bea Irik wil het Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam snel verzelfstandigen. De gemeenteraad heeft daarover inmiddels een besluit op hoofdlijnen genomen. In november valt het definitieve besluit. Ook het Rotterdamse stadsvervoerbedrijf RET wil - ondanks een concessie van twintig jaar - nu graag op eigen benen komen te staan. Burgemeester en wethouders steunen dat plan.

Door slechte ervaringen met bijvoorbeeld NS en het kabelbedrijf UPC bekijken de politiek en de publieke opinie verzelfstandigingen zoals die van het GVB Amsterdam en de RET met argusogen. Ondernemingsraden en vakbonden vrezen voor het behoud van werkgelegenheid en onrendabele lijnen. Wat zijn de lessen van andere verzelfstandigingen? En hoe houdt een gemeente grip op een zelfstandig GVB?

De argumenten voor de verzelfstandiging van een GVB zijn te vergelijken met de argumenten voor de verzelfstandiging van andere overheidsdiensten: meer aandacht voor de gebruikers en meer doorzichtigheid. Het wordt helderder wat de gemeente wil, krijgt en betaalt. Overheidsbedrijven kennen vaak onnodig hoge kosten, een gebrek aan kwaliteit en te weinig innovatie. Voorbeeld: de vroegere PTT die hogere telefoontarieven rekende dan nu gangbaar is, klanten met storingen weken liet wachten en één type telefoon verplicht stelde. Een verzelfstandigingsproces zet van buitenaf druk op de ketel om binnen het vervoerbedrijf de broodnodige veranderingen af te dwingen. Daarover is iedereen het wel eens. Toch leven er veel misverstanden over verzelfstandigingen.

### **Misverstand 1:**

**De verzelfstandiging van een GVB is vergelijkbaar met die van UPC en NS.**

De ene verzelfstandiging is de andere niet. Bij de verzelfstandiging van UPC (voorheen A2000) heeft de gemeente Amsterdam het kabelbedrijf volledig uit handen gegeven aan een private partij, inclusief de infrastructuur. De Mediawet belemmert namelijk dat de gemeente het kabelnet zelf houdt en alleen het recht verkoopt om die infrastructuur te exploiteren. De verkoop van A2000 is dus strikt genomen geen verzelfstandiging maar een privatisering. Door alles uit handen te geven ontbreekt de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering van UPC.

NS is eigenlijk helemaal niet verzelfstandigd. NS was al een naamloze vennootschap en is dat na de 'verzelfstandiging' op 1 januari 1995 nog steeds. Feitelijk is NS gedereguleerd: het bedrijf mag bepaalde beslissingen nu zelf nemen in plaats van dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat of de Tweede Kamer die eerst moet goedkeuren. Vóór de 'verzelfstandiging' van NS hebben het rijk en NS een 'overgangscontract' gesloten voor de periode van 1995 tot 2000, dat later is verlengd. Vanaf 2001 tot 2010 moet het nieuwe, hardere 'prestatiecontract' gaan gelden. Les van de deregulering van NS: sluit vóór de verzelfstandiging van een GVB een prestatiecontract. Anders loopt de gemeente het risico op moeizame onderhandelingen met een taaie 'verzelfstandigde monopolist'.

### **Misverstand 2: Na een verzelfstandiging heeft de gemeente niks meer te vertellen**

Minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat spreekt van een hiërarchie in de aansturing van NS: "Eerst de kaders scheppen via wetgeving, vervolgens sturen via contracten en concessies en ten slotte een rol spelen als aandeelhouder." De gemeente kan een GVB strakker aansturen: het stadsvervoer is immers aangewezen op subsidie. Een strakkere aansturing door de overheid is winst omdat de kaders waarbinnen een GVB opereert helderder worden. Het GVB moet immers zijn afspraken nakomen. En die afspraken ontbreken nu vaak. Bovendien wordt de verhouding tussen de gemeente en het GVB doorzichtiger: zaakjes kunnen niet meer achter de schermen worden bedisseld. Een wethouder die het vervoerbedrijf belt met het dringende verzoek bus 37 via het bejaardentehuis te leiden, dat kan niet meer. Er ontstaat dus méér ondernemersvrijheid in de uitvoering, maar tegelijk minder vrijheid in de ontwikkeling en de kwaliteit. De vervoerder werkt binnen de kaders die de opdrachtgever stelt, bijvoorbeeld het programma van eisen. Een les is dat afspraken alleen zin hebben als ze helder, concreet en meetbaar zijn. En dat er sancties gelden voor het geval het bedrijf de afspraken aan zijn laars lapt. Hartverwarmende intentieverklaringen zoals in het overgangscontract tussen rijk en NS zijn te algemeen. Het prestatiecontract maakt de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer weer zakelijker. Maar hun wederzijdse afhankelijkheid blijft een structureel probleem door het ontbreken van concurrentie op het spoor.

### **Misverstand 3: Vervelfstandiging leidt tot minder overheidsbemoeyenis.**

Je hoort vaak dat marktwerking leidt tot minder overheidsbemoeyenis. Dat is een misverstand. Bij het modieuze marktdenken van de afgelopen jaren heeft de overheid het zelfregulerend vermogen van de markt overschat. Voor een goede marktwerking is niet minder, maar een andere overheidsbemoeyenis nodig. Het nieuwe samenspel van markt én overheid vraagt om een overheid die zich niet meer bemoeit met de details van de exploitatie, maar zich richt op de publieke waarden van het openbaar vervoer. Zoals basisdienstverlening, veiligheid en mobiliteitsdoelen. Controlerende organen als de Tweede Kamer of een gemeenteraad moeten die ontvlechting niet in de wielen rijden door zich met details te bemoeien in plaats van zich te buigen over de hoofdlijnen. Op geliberaliseerde markten zien waakhonden als de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de OPTA (telecom) en de Nederlandsche Bank erop toe dat spelers zich aan de wet houden. Zonodig grijpen ze in. Bij het openbaar vervoer ontbreekt het de overheid nog aan voldoende middelen om te kunnen optreden.

#### **Misverstand 4: Met alleen verzelfstandiging krijg je al marktwerking**

Marktwerking kan de kwaliteit verbeteren en de kosten verlagen. Een eerste stap naar marktwerking is verzelfstandiging. Maar zo'n verzelfstandiging is niet genoeg voor een betere relatie tussen overheid en vervoerbedrijf. Want bij verzelfstandiging hoort een zekere concurrentie of dreiging daarmee. Wanneer de overheidsbemoediging afneemt zonder dat de tucht van de markt erbij komt, is meer kwaliteit niet gegarandeerd. De gemeente Amsterdam wil marktconforme prijzen van het GVB in 2006. Dit komt vast te liggen in de concessie door middel van een benchmark.

Achteraf gezien heeft Amsterdam het kabelnet te vroeg verkocht aan UPC. De gemeente en haar adviseurs voorzagen dat de marktwerking in de kabelsector sneller zou verlopen dan in werkelijkheid. Daardoor ontbreekt het aan een goede regulering. Bij NS ging het rijk uit van marktwerking door concurrentie op het spoor. Ook dat is voorlopig onhaalbaar. Het nieuwe prestatiecontract tussen rijk en NS reguleert daarom weer meer. Minister Netelenbos signaleert in een brief aan de Tweede Kamer dat 'bij de verzelfstandiging van NS onvoldoende aandacht lijkt te zijn besteed aan de uitplaatsing van taakorganisaties, de vormgeving van het toezicht, professioneel opdrachtgeverschap en het effectief waarborgen van publieke belangen.'

Het railmaterieel, de remises en de werkplaatsen van het GVB blijven in het bezit van de gemeente. Daarmee scheidt Amsterdam de mogelijkheid om na 2006 andere vervoerders toe te laten zonder dat zij een concurrentienadeel ondervinden. Bij NS ontbreekt die stok achter de deur.

#### **Misverstand 5: Een verzelfstandigd GVB leidt direct tot een betere kwaliteit op straat**

Over het algemeen zijn marktwerking en verzelfstandiging te vergelijken met investeringen: het verwachte resultaat is positief, maar dat resultaat is niet gegarandeerd. Duidelijk is wel dat het resultaat in het begin vaak negatief is. Want veranderingen kosten tijd, geld en moeite. Zie de omvorming van het staatsbedrijf PTT tot het beursgenoteerde KPN Telecom: de producten en diensten van het bedrijf zijn de afgelopen jaren gigantisch verbeterd, maar de eerste jaren na de verzelfstandiging was het kwakkelen. De kwaliteit nam eerder af dan toe. NS en UPC verkeren allebei nog in dat eerste, ietwat chaotische begin. Daar moeten ze doorheen. Het positieve resultaat van de 'investering' in meer marktwerking is - afhankelijk van de dreiging van concurrentie - vaak pas na jaren te zien.

Het laten voortbestaan van de huidige GVB's is geen optie. De afgelopen jaren hebben overheden verschillende pogingen gedaan om hun GVB's beter te laten presteren, bijvoorbeeld door meer te reguleren. Het effect daarvan is minder flexibiliteit en daardoor een neerwaartse spiraal van minder kwaliteit en meer kosten. Met andere woorden: concrete verbeteringen voor de reizigers zijn alleen mogelijk door te dereguleren, verzelfstandigen, privatiseren, liberaliseren en controleren. Om fouten zo veel mogelijk te vermijden moeten de partijen ruime aandacht schenken aan zaken als doelen, voorwaarden, rollen, bevoegdheden, kwaliteiten en culturen.

### **Misverstand 6: Verzelfstandiging gaat ten koste van de sociale functie en de bereikbaarheid**

Verzelfstandiging kan tot gevolg hebben dat het GVB de meest onrendabele lijnen (stille uren of juist spitslijnen) niet meer wil exploiteren. De gemeente kan dat als opdrachtgever voorkomen door vooraf het minimale voorzieningenniveau vast te stellen in het programma van eisen. Ook stelt de gemeente de tarieven vast; het GVB kan die niet eenzijdig verhogen. Door een hogere efficiency daalt de kostprijs van het openbaar vervoer. De gemeente kan die besparingen terugsluizen door meer of beter openbaar vervoer te laten rijden. Kortom: de reiziger gaat erop vooruit.

### **Misverstand 7: Verzelfstandiging gaat ten koste van de veiligheid**

Ontvlechting en verzakelijking leiden tot verschuiving van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Ook op het gebied van veiligheid. Net als bij NS zijn in Groot-Brittannië infrastructuur en exploitatie gescheiden. Het bedrijf Railtrack is verantwoordelijk voor het bouwen en onderhouden van het spoor, inclusief de veiligheid. Dit geprivatiseerde infrastructuurbedrijf moet winst maken. Verder heeft de Britse overheid de afgelopen decennia te weinig geïnvesteerd in de railinfra en ligt het veiligheidsniveau lager. Deze combinatie heeft geleid tot spoorwegongevallen.

In Nederland is de situatie anders. Taakorganisaties als Railinfrabeheer en Railned hoeven geen winst te maken. Nederland investeert relatief veel in het spoor en kent strengere normen voor veiligheid. Na een verzelfstandiging zal het veiligheidsniveau in eerste instantie ongeveer gelijk blijven. Het personeel heeft immers vanuit zijn binding met de publieke zaak hart voor veiligheid. Op langere termijn kan het veiligheidsniveau alleen gelijk blijven of verbeteren als de gemeente de rollen goed vastlegt in contracten met de vervoerder en aanvullende regels stelt. Op veiligheidsgebied regelt de wet nu bijvoorbeeld weinig voor de stadstram. En veel afspraken over de veiligheid zijn informeel. Voor de gemeente Amsterdam is dat een belangrijke reden om het railmaterieel in overheidshanden te houden.

### **Misverstand 8: Met een verzelfstandiging gaat het personeel erop achteruit**

Met een verzelfstandiging verliest het personeel van een GVB de ambtelijke status. In de loop van de tijd gaan er meer marktconforme arbeidsvoorwaarden gelden. Daarbij treden verschuivingen op die voor een deel van het personeel nadelig kunnen zijn. Commerciële vervoerbedrijven hebben bijvoorbeeld relatief minder management dan niet-commerciële. Maar dat wil niet zeggen dat de werkgelegenheid afneemt. Het budget van de overheid staat grotendeels vast. Lagere kosten kunnen leiden tot meer openbaar vervoer voor hetzelfde geld en dus tot meer vraag naar rijdend personeel. Private arbeidsovereenkomsten maken het GVB's mogelijk de arbeidsvoorwaarden toe te snijden op het openbaar vervoer. Bijvoorbeeld een beloning op basis van prestaties in plaats van op aantal dienstjaren. De bedrijfsleiding krijgt een grotere prikkel om te zorgen voor goede werkomstandigheden en voor meer motivatie en plezier. Dat kan het werk leuker maken. Les: de inrichting van de organisatie en de cultuur van het management bepalen het succes van een verzelfstandiging. Platte, flexibele organisaties die bestaande kaders



doorbreken en niet het product maar de resultaten centraal stellen en mensgerichte managers met charisma, visie en durf vergroten de kans op succes.

Kijk voor meer informatie op [www.inno-v.nl](http://www.inno-v.nl)