

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2004-2005

23 februari 2005

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over het onderzoek van geregeld vervoer: kostprijs en gunning pachtcontracten

R E K E N H O F

Onderzoek van geregeld vervoer: kostprijs en gunning pachtcontracten

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, februari 2005



REKENHOF

Geregeld vervoer: kostprijs en gunning pachtcontracten

*Verslag van het Rekenhof aan
het Vlaams Parlement*

**Goedgekeurd in de
Nederlandse Kamer van het Rekenhof
op 15 februari 2005**

Inhoud

Bestuurlijke boodschap.....	4
Samenvatting.....	5
1 Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding tot het onderzoek.....	9
1.2 Onderzoeksdoelstellingen.....	11
1.3 Tegensprekelijke procedure.....	12
2 Kostencalculatiemethode.....	13
2.1 Actualisatie van het kostprijsonderzoek uit 1998.....	13
2.2 Verplichtingen voor de kostprijsberekening.....	13
2.3 Doelstellingen van het nieuwe kostencalculatiesysteem.....	16
2.4 Belangrijkste informatiesystemen per kostensoort.....	17
2.5 Kostprijsmethodiek.....	20
2.5.1 Aanloop tot methodekeuze.....	20
2.5.2 Methode.....	22
2.5.3 Rapportering.....	25
2.5.4 Opmerkingen van het Rekenhof.....	26
2.5.5 Stand van zaken per kostensoort.....	28
3 Kostprijsvergelijking en uitbesteding van de pachtcontracten.....	30
3.1 Referentiekostprijs als vergelijkingsbasis.....	30
3.2 Berekeningswijze van de referentiekostprijs.....	30
3.3 Uitbesteding van de pachtcontracten.....	32
3.3.1 Gekozen gunningvorm.....	32
3.3.2 Beheer van het kwalificatiestelsel.....	32
3.3.3 Bekendmakingsvoorschriften.....	33
3.3.4 Aantal inschrijvingen en beoordelingen.....	33
3.3.5 Aangewende gunningcriteria.....	34
3.3.6 Beoordelingsmethodologie.....	34
3.3.7 Marktwerking.....	35
3.3.8 Stijging van de kostprijs na mededinging.....	36
4 Conclusies.....	38
5 Aanbevelingen.....	40
6 Antwoord van de minister en repliek van het Rekenhof.....	41
Bijlage 1: Stand van zaken per kostensoort.....	43
Bijlage 2: Antwoord van de minister.....	53

Bestuurlijke boodschap

Op vraag van de Voorzitter van het Vlaams Parlement heeft het Rekenhof het systeem van kostprijscalculatie van de Vlaamse Vervoersmaatschappij-De Lijn (VVM) onderzocht, alsook de mate waarin de VVM dit systeem heeft gebruikt bij de vergelijking van de kostprijzen van het busvervoer in eigen beheer met dat van verpachte buslijnen. Het onderzoek ook de toewijzing van de exploitatiecontracten aan een aantal pachters.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de VVM dankzij aanzienlijke inspanningen sinds begin 2003 beschikt over een bruikbaar systeem voor kostprijscalculatie, dat weliswaar nog een aantal tekortkomingen vertoont. In enkele beheerssystemen die basisinformatie aanleveren voor de kostprijscalculatie moeten nog onvolkomenheden worden weggevoerd. Ook de toegepaste methode van kostencalculatie vergt op een aantal vlakken nog verfijning.

Het systeem was echter net te laat operationeel om nog een rol te kunnen spelen in de vernieuwing van de pachterscontracten in september 2002. Het bleek toen nog niet mogelijk een realistische kostprijs te ramen. Wel heeft de VVM bij de offertebeoordeling gebruik gemaakt van een specifieke, per opdracht geraamde referentiekostprijs. Een vergelijking met de interne kostprijzen van het eigen VVM-vervoer was echter niet mogelijk.

De gunning op zich verliep naar behoren, met respect voor de beginselen van objectiviteit en mededinging. Zij resulteerde echter in een prijs die 8% boven de ramingen lag en kon een zekere concentratie van de marktspelers niet verhinderen. Het Rekenhof stelde ook vast dat de beoordelingsprocedure vooraf niet volledig was uitgewerkt en dat het gebrek aan exhaustieve schriftelijke registratie over de volledige lijn van de gunningprocedure de controleerbaarheid heeft bemoeilijkt.

Samenvatting

Inleiding

Na een hoorzitting in 1996 in zijn commissie Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer, vroeg het Vlaams Parlement het Rekenhof op 7 januari 1997 om een objectieve vergelijking van de kostprijs van de lijnen die de VVM in eigen beheer uitbaat met die van de verpachte lijnen. Het Rekenhof kon deze kostprijsvergelijking echter maar uitvoeren als de VVM zou beschikken over een aangepaste analytische boekhouding die de noodzakelijke informatie zou opleveren. Op 6 oktober 1998 rapporteerde het Rekenhof aan het Vlaams Parlement dat de VVM al heel wat inspanningen had gedaan om een geïnformatiseerde verwerking van de kostprijsgegevens mogelijk te maken, maar dat het nog moest werken aan de ingebruikstelling van de noodzakelijke beheerssystemen en aan de concrete planning van de transformatie van de basisinformatie tot valabele kostprijzen. Bij een onderzoek naar de stand van zaken in 2002 bleek dat de VVM toen wel beschikte over de noodzakelijke beheerssystemen, maar dat die nog tekortkomingen vertoonden. Ook de kostencalculatiemethodiek, die zich nog in de ontwerpfase bevond, vertoonde onduidelijkheden. In een officieuze reactie stelde de VVM eind 2002 als deadline voorop voor de afwerking van het kostprijsstelsel. Daarom heeft het Rekenhof zijn onderzoek geüpdatet op basis van de situatie begin 2003.

Op 26 november 2002 vroeg het Vlaams Parlement het Rekenhof bovendien de toewijzing te onderzoeken van nieuwe pachtcontracten voor een aantal busverbindingen die de VVM verpacht.

Kostencalculatiemethode

Uit het onderzoek bleek dat de VVM de beheerssystemen die de basisinformatie voor de kostprijsberekening moeten aanleveren, verder heeft ontwikkeld. De systemen leveren niet alleen de noodzakelijke kostgegevens, zij genereren ook vrij gedetailleerde informatie over het aantal afgelegde kilometer (leeg en beladen), het aantal kilometer per lijn, de gemiddelde uurlonen, de verbruiken, de tijd besteed aan onderhoud en herstellingen, en dergelijke meer. Toch zijn er nog knelpunten. Zo vertoont het punteringssysteem van de loontrekkenden-technische diensten nog een tekort aan uniformiteit en ontbreekt het nog aan actuele richtlijnen voor een uniform gebruik van de werkboncodering over de entiteiten heen, nochtans cruciaal voor een accurate kosttoewijzing. Hoewel de bestaande werkboncodering en de berekeningswijze van het gemiddelde uurloon een gedetailleerde toewijzing van de personeelskosten van de technische diensten mogelijk maakt, doet de VVM dit nog niet. Zij totaliseert deze kosten momenteel per entiteit en verdeelt ze verder op grond van het relatief aantal afgelegde kilometer per voertuigtype.

De toegepaste kostencalculatiemethodiek is nog hoofdzakelijk gericht op een kostprijsvergelijking met de pachters. Zij is een variante van de *direct costing*-methode, waarbij enkel de rechtstreeks toewijsbare, vari-

abele kosten worden opgenomen in de kostprijs. Voor een kostprijsvergelijking, verwant aan de afweging van uitvoering in eigen beheer (*make*) tegenover uitbesteding (*buy*), acht het Rekenhof deze methode geschikt. De VVM moet echter ook directe, vaste exploitatiekosten in rekening brengen, zoals bepaalde kosten verbonden aan onderhoudscentra, werkhuizen en stelplaatsen (bv. afschrijvingskosten of onderhoudskosten). Deze kosten blijven binnen bepaalde prestatie- of capaciteitsgrenzen vast, maar kunnen buiten die grenzen variëren. De VVM uitte wel de intentie deze kosten, die zij in de bestaande registratiesystemen wel degelijk kan afzonderen, bij een kostprijsvergelijking in te calculeren, maar zij heeft dit nog niet verwerkt in de huidige kostprijsrapportering. Andere directe, vaste kosten kunnen dan weer buiten de kostprijsvergelijking blijven aangezien de infrastructuur die deze kosten teweegbrengt (bv. haltes, vrije busbanen en stationsomgevingen) en die ook door de pachters wordt gebruikt, hoe dan ook nodig is voor de vervoerexploitatie, onafhankelijk van de uitvoeringswijze (in eigen beheer of door pachters).

Aangezien de VVM momenteel alleen de directe, variabele kosten toewijst, neemt zij ongeveer 38% van de totale kosten (exclusief de kosten verbonden aan de pachters) niet in de berekende kostenparameters op. Die kosten groepeerd zij alleen op het niveau van de entiteiten of de centrale diensten. Bij een kostprijsberekening met een andere doelstelling dan de vergelijking met de pachters, kan het zijn dat zij deze kosten wel geheel of gedeeltelijk in de kostprijs moet opnemen. Een dergelijke oefening heeft de VVM tot op heden niet gemaakt. Het is dan ook nog onduidelijk of en hoe dit in de toekomst zal gebeuren. Het bestaande model kan wel als basis dienen voor een verdere uitwerking van de kosten-toewijzing.

De VVM wijst buiten de personeelskosten enkel sommige exploitatiekosten (verbonden aan bepaalde werkbondcodes) en de brandstofkosten rechtstreeks toe aan de voertuigtypes die de kilometertoepassing definieert. De overige kosten die tot op tractieniveau moeten worden toegewezen, verbindt de VVM in eerste instantie aan een voertuigtype volgens de ASWFIN-parameter *type tractie*. Deze voertuigentypologie is echter minder gedetailleerd, zodat de VVM deze kosten met een conversietabel verder moet toewijzen aan de meer gedetailleerde voertuigtypes. Zij stoelt deze verdeling op het relatieve aantal kilometer dat een bepaald voertuigtype vertegenwoordigt en gaat er dus vanuit dat de betrokken kosten (bv. herstellingskosten en kosten van grote hernieuwingen) voor elk van deze types per kilometer gemiddeld gelijk zijn. Het is de vraag of dit inderdaad het geval is, en zo niet, of de verschillen een toewijzing op het meest gedetailleerde tractieniveau wettigen.

Uitbesteding van de pachtcontracten

Na een testfase in het najaar van 2002, nam de VVM het kostencalculatiesysteem vanaf januari 2003 in gebruik. Dat was net te laat om dienstig te zijn bij de eindbeoordeling van de offertes van de kandidaat-pachters voor het uitvoeren van 79 pakketten. De gunningvoorstellen lagen immers al op 30 september 2002 voor aan de raad van bestuur. Op dat moment was nog geen vergelijking mogelijk van de offerteprijzen met de

interne kostprijzen van het door de VVM in eigen regie verrichte vervoer. Bovendien neemt de huidige kostprijsberekening nog altijd een aantal kosten niet in rekening die noodzakelijk zijn voor een realistische prijsvergelijking.

Om toch het prijs criterium bij de beoordeling van de offertes te kunnen hanteren, heeft de VVM gebruik gemaakt van een specifieke referentiekostprijs, die zij per opdracht bepaalde. Deze kostprijs was niet het resultaat van een analytische kostencalculatie, maar van een raming op grond van de gekende parameters. Deze methode vertoonde dus meer verwantschap met een standaardkostencalculatie. De samenstelling van de referentiekostprijs was geïnspireerd op een kostprijsformule die de VVM tot 2002 hanteerde voor de berekening van de bedragen die zij aan de pachters verschuldigd was. Deze formule steunt in oorsprong op oude theoretische berekeningen en kende periodieke actualisaties. Vroeger onderzoek van het Rekenhof had al aangetoond dat de theoretische berekeningen en omzettingen van het prijszettingssysteem verouderd, onbetrouwbaar en ondoorzichtig waren. Bij de actualisatie tot 2003 hield de VVM uiteindelijk rekening met een stijging van de offerteprijzen met 8% tegenover de prijzen van januari 2001. Deze raming was geen weerspiegeling van de werkelijke kostprijs van het eigen vervoer van de VVM.

De VVM gebruikte de referentiekostprijs dan ook alleen als referentiepunt voor de afweging van de ingediende offerteprijzen en de eventuele detectie van te grote afwijkingen in de offerteprijzen. Deze kostprijs was niet dienstig voor een afweging tussen verpachten en uitvoering in eigen regie.

In september 2002 heeft de VVM de 79 opdrachten voor geregeld vervoer toegewezen middels de marktconsultatie. Zij heeft daarvoor gebruik gemaakt van de onderhandelingsprocedure met publicatie van het bestaan van een kwalificatiestelsel, een gunningwijze waarop de VVM als openbaar nutsbedrijf zich inderdaad kon beroepen. Deze gunningwijze vond voor het eerst op een dergelijke grote schaal toepassing. De VVM beheert het kwalificatiestelsel op een correcte manier. Van enige beperking van de mededinging was geen sprake. De gunning verliep ook zonder noemenswaardige problemen. Kleine onregelmatigheden inzake de bekendmaking van de gegunde opdrachten zijn al geregeld. Eenzelfde commissie beoordeelde en vergeleek alle offertes, wat een gelijke behandeling ten goede kwam. De beoordelingsprocedure stond echter vooraf niet volledig op punt. Bij de beoordeling hanteerde de commissie, tegen de bestekbepalingen in, een 84-16-verhouding voor de criteria prijs en kwaliteit. Noch van de onderhandelingen, noch van de gunningen bestaan exhaustieve verslagen, wat de controleerbaarheid bemoeilijkt. De beoordeling en vergelijking van de offertes lijkt wel, op enkele details na, correct te zijn verlopen.

De VVM heeft de ratio legis van de bestekbepaling over de marktwerking niet gerealiseerd. Een zekere concentratie van de marktspelers heeft zich immers gevormd, niettegenstaande de VVM formeel de 5%-norm heeft gerespecteerd.

De uiteindelijke prijsstijging was nog groter dan geraamd, wat gedeeltelijk te wijten is aan de bestekeisen. De stijging is echter ook te wijten aan het budgettaire keurslijf dat de voorbije jaren niet toeliet de prijsverhogingen toe te kennen die de vervoerders vroegen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Van oktober 1994 tot januari 1995 onderzocht het Rekenhof het verpachtingsstelsel voor het geregeld vervoer in Vlaanderen. Het concludeerde dat de VVM de bestaande contracten om economische en juridische redenen zo vlug mogelijk aan de markt moest toetsen door een beroep te doen op de mededinging volgens de procedures van de wetgeving op de overheidsopdrachten⁽¹⁾.

Op 18 september 1996 ging de raad van bestuur van de VVM akkoord met het principe dat de pachtcontracten dienden te worden opgezegd. De maatschappij bezorgde alle pachters vóór 31 december 1996 een opzeggingsbrief. Het betrof 106 overeenkomsten voor een jaarlijks kilometeraantal van ongeveer 38,770 miljoen, uitgevoerd met 844 voertuigen tegen een jaarlijkse kostprijs van ongeveer 84,135 miljoen EUR. Op één contract⁽²⁾ na, vervielen alle pachtcontracten in 2002. Tijdens de opzeggingsperiode trof de VVM schikkingen om een marktraadpleging te organiseren.

Op 10 december 1996 organiseerde de commissie Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer van het Vlaams Parlement een hoorzitting met vertegenwoordigers van de VVM, de pachters en het Rekenhof. Er bleek geen eensgezindheid te bestaan over een kostprijsvergelijking tussen de VVM en de pachters. Beide probeerden hun gelijk te halen op grond van sterk uiteenlopende kostprijsstudies. De commissie droeg daarom het Rekenhof op een vergelijking te maken tussen de kostprijs van de verpachte lijnen en die van de lijnen die de VVM in eigen beheer uitvoerde⁽³⁾.

Het Rekenhof deelde het Vlaams Parlement op 28 januari 1997 mee dat het maar een kostenvergelijking kon maken als de VVM over een aangepaste analytische boekhouding zou beschikken om de noodzakelijke informatie te genereren. Het stelde ook dat een prijsvergelijking pas zin zou hebben als het de kilometerprijs van de VVM zou kunnen vergelijken met de werkelijke marktprijs, resulterend uit een zo ruim mogelijke mededinging.

Het was oorspronkelijk de intentie de nieuwe contracten te laten starten op de vervaldag van de bestaande, met name op verschillende data in

¹ Het Rekenhof heeft daarover meermaals gerapporteerd, met name in de brieven van 22 maart 1995 en 30 mei 1995 en in het Boek van het Rekenhof 1995 (Stuk 11 (1995-1996) - Nr. 1, van 10 november 1995, p.177-193).

² Met een opzegperiode van tien jaar. Dit contract vervalt pas op 17 december 2006.

³ De Voorzitter van het Vlaams Parlement bekrachtigde deze opdracht in een brief van 7 januari 1997.

2002⁽⁴⁾. Dit bleek niet haalbaar te zijn doordat de samenstelling van de nieuwe opdrachtenpakketten in de meeste gevallen niet overeenstemde met de bestaande. Daarom werd het einde van de opzeggingstermijn bepaald op 31 december 2002.

De discussie over de kostprijs van het aangeboden vervoer door de VVM en de pachters kwam begin 1998 ook ter sprake in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement⁽⁵⁾. Uit die discussie bleek nogmaals dat er enerzijds nood was aan duidelijke en correcte kostprijsberekeningen, maar dat anderzijds omzichtig diende te worden omgesprongen met vergelijkingen tussen de VVM en de pachters, van wie de opdrachten en exploitatieomstandigheden danig kunnen verschillen.

Op 1 april 1998 rapporteerde een extern auditbureau over de behoefte aan en de stand van zaken van de kostprijsinformatie.

Op 6 oktober 1998 bezorgde het Rekenhof zijn verslag over de kostprijs van het VVM-busvervoer aan het Vlaams Parlement⁽⁶⁾. Het stelde dat de VVM al heel wat had geïnvesteerd in onder meer hardware, software en gekwalificeerd personeel, om een geïnformatiseerde verwerking van de kostprijsgegevens mogelijk te maken. Op dat ogenblik hadden die investeringen echter nog niet geleid tot bruikbare kostprijsinformatie. De beheerssystemen die de noodzakelijke kostprijsinformatie dienden aan te leveren waren immers nog niet volledig geïmplementeerd. Bovendien ontbrak een uitgewerkt plan voor de verwerking van de gegevens in de kostprijsberekeningen. De VVM moest eerst een analyse maken van de behoefte aan kostprijsinformatie, rekening houdend met wettelijke, decretale en contractuele verplichtingen en de interne behoefte aan beheersinformatie. Het Rekenhof concludeerde dat alleen een dergelijke, systematische aanpak en een prioriteitenstelling het gebrek aan beleidsondersteunende kostprijsinformatie in de VVM konden wegwerken. Het auditverslag herhaalde dat een kostprijsvergelijking maar mogelijk was op grond van een gekende werkelijke marktprijs van het pachtervervoer dankzij een gecontroleerde mededinging⁽⁷⁾.

De Subcommissie van Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement besprak het rapport op 9 december 1998 en 21 januari 1999, in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het betrokken kabinet, het Rekenhof en de VVM. Volgens de VVM-vertegenwoordigers kon de directie instemmen met de conclusies van het verslag en zou de VVM midden 1999 klaar zijn met het kostenbeheerssysteem. Zij zou dan in staat zijn de marktwerking op louter bedrijfseconomische maatstaven te beoordelen.

⁴ De pachtovereenkomsten werden immers eind 1996 opgezegd, met ingang in de loop van 1997 en een opzeggingstermijn van vijf jaar.

⁵ Plenaire vergadering - Nr. 32, 17 maart 1998, p. 31.

⁶ Brief met kenmerk N 12-1.133.428 B6.

⁷ Een doorzichtige analytische kostprijscalculatie, controleerbaar door toezichthoudende overheid en externe controle-instanties zoals het Rekenhof, diende de daarvoor gehanteerde kostprijs te schragen.

Deze planning liep echter weer vertraging op. Pas eind 2002 bevestigde de VVM in staat te zijn een kostprijs te berekenen. Inmiddels had de raad van bestuur er op 17 december 1997 principieel mee ingestemd de toekenning van diensten aan pachters te steunen op de onderhandelingsprocedure met bekendmaking van het bestaan van een kwalificatiestelsel. De VVM maakte dit stelsel bekend in het Bulletin der Aanbestedingen en het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. De uiteindelijke selectie resulteerde in de kwalificatie van 103 vervoerders.

Op 5 oktober 2001 bood de VVM alle 103 gekwalificeerde pachters de mogelijkheid de bestekken op te vragen voor hun bedieningsgebied en een offerte in te dienen. In totaal ontving de maatschappij voor de 79 samengestelde pakketten 183 offertes. Bij de beoordeling ervan hield zij rekening met de criteria prijs en kwaliteit. De totale prijs van de 79 pakketten bedroeg uiteindelijk 108,782 miljoen EUR⁽⁸⁾.

1.2 Onderzoeksdoelstellingen

Het onderzoek van het Rekenhof bestond uit twee luiken. Het eerste luik betrof een actualisering van het onderzoek van de kostprijs van het VVM-busvervoer uit 1998. Sinds begin 2003 is het kostencalculatiesysteem van de VVM immers definitief operationeel en het Rekenhof wilde nagaan of de VVM nu inderdaad in staat is de vereiste kostprijsinformatie te leveren. De onderzoekswerkwijze sloot aan bij die van 1998. Het Rekenhof onderzocht achtereenvolgens:

- de mate waarin de bevindingen van het oorspronkelijk verslag nog van toepassing waren en de nieuwe evoluties op weg naar de kostprijsinformatie-inwinning⁽⁹⁾;
- de mate waarin de verschillende toeleveringssystemen voor de kostencalculatie in staat zijn de informatie te verschaffen die nodig is om tot een betrouwbare kostprijs te komen (kosteninformatie, maar bijvoorbeeld ook gepresteerde uren, verbruikte hoeveelheden gasolie, elektriciteit, enz);
- de geschiktheid van de toegepaste kostprijsmethoden en de mate waarin en wijze waarop de VVM de kosten per kostensoort van de

⁸ De som van de ingediende kilometerkostprijzen vermenigvuldigd met het aantal kilometers van alle pakketten, in de veronderstelling dat de gemiddelde dienstanciënniteit van het rijdend personeel van de pachters 15 jaar bedraagt. De werkelijke facturen van de pachters werden later gebaseerd op de effectieve anciënniteit van de ingezette personeelsleden, die meestal lager ligt (zie ook punt 3.3.8).

⁹ De wettelijke, decretale of contractuele verplichtingen waaraan het kostencalculatiesysteem van de VVM dient te beantwoorden, fungeerden als referentiekader.

exploitatie rekening¹⁰) aan de kostendragers heeft toegewezen (direct, met omslagsleutels, ...).

Het tweede onderzoeksluik betrof enerzijds de vraag of de VVM bij de gunning van de nieuwe contracten een kostprijsvergelijking heeft gemaakt tussen de verpachte lijnen en de lijnen die zij in eigen beheer uitvoert. Daartoe onderzocht het Rekenhof de gunningdossiers, met bijzondere aandacht voor het kostprijscriterium en toegepaste prijsvergelijkingen. Anderzijds betrof dit onderzoeksluik de vraag van de Voorzitter van het Vlaams Parlement de toewijzing van de pachtcontracten van een aantal verpachte busverbindingen te onderzoeken¹¹). Het Rekenhof besteedde in dit verband vooral aandacht aan de gekozen gunningprocedure, de toewijzing aan de nieuwe vervoerders, de toegepaste methode bij de beoordeling van de offertes en de stijging van de kostprijs¹²).

1.3 Tegensprekelijke procedure

Het Rekenhof heeft de feitelijke controlebevindingen op 29 oktober 2003 (eerste onderzoeksluik) en 21 januari 2004 (tweede onderzoeksluik) aan de directeur-generaal van de VVM overgelegd. Zij heeft geantwoord op 22 januari 2004 en 19 februari 2004. Rekening houdend met deze reacties, heeft het Rekenhof op 3 november 2004 gerapporteerd aan de Vlaamse Minister van Mobiliteit. De minister heeft op 20 december 2004 geantwoord. Haar antwoord is verwerkt in dit verslag.

¹⁰ Personeelskosten, aankopen goederen en diensten, afschrijvingen, ...

¹¹ Brief van 26 november 2002, met kenmerk dec/com/hcu/021122.

¹² De leden van de parlementaire Commissie Openbare Werken, Mobiliteit en Energie bleken vooral over deze problematiek vragen te hebben (Stuk 15 (2002-2003) - Nr. 8-I, p. 51-57).

2 Kostencalculatiemethode

2.1 Actualisatie van het kostprijsonderzoek uit 1998

Het Rekenhof actualiseerde zijn onderzoek naar de kostprijs van het VVM-vervoer uit 1998 een eerste maal in de eerste helft van 2002. Het concludeerde dat de VVM intussen weliswaar beschikte over de beheerssystemen die de basisinformatie voor de kostencalculatie konden aanleveren, maar dat enkele subsystemen nog tekortkomingen vertoonden. Ook de toegepaste kostencalculatiemethode vertoonde nog onduidelijkheden. Zo ontbrak nog steeds een concreet plan voor de transformatie van de basisgegevens naar valabele kostprijzen. Daardoor was het onduidelijk welke kosten de VVM geheel of gedeeltelijk in de kostencalculatie zou opnemen naargelang de doelstelling van de calculatie.

In een officieuze reactie op 13 september 2002 erkende de VVM dat zich nog problemen voordeden, maar dat zij die in de nabije toekomst zou aanpakken en dat zij het kostprijsstelsel eind december 2002 op punt zou hebben gesteld.

Het Rekenhof heeft er daarom voor gekozen het onderhavige onderzoek te baseren op de stand van zaken begin 2003. Het heeft de VVM zijn onderzoeksbevindingen bezorgd op 29 oktober 2003. De VOI heeft op 22 januari 2004 in het algemeen geantwoord dat het auditverslag een volledige en gedetailleerde beschrijving en analyse van de onderzochte systemen en problematiek geeft. Zij stelde verder dat een specifieke dotatieverhoging in de begroting 2004 voor de noodzakelijke personeelsversterking zal zorgen, die moet toelaten in de loop van 2004 aan de interne en externe noden en verplichtingen op het vlak van kostprijsberekening te voldoen¹³. Ten slotte heeft de VVM enkele detailopmerkingen geformuleerd, waarmee het voorliggende rapport rekening heeft gehouden.

2.2 Verplichtingen voor de kostprijsberekening

De nood aan een degelijk uitgebouwde analytische boekhouding en kostprijsberekening vloeit voort uit een aantal wettelijke, decretale en contractuele verplichtingen. Het Rekenhof behandelde ze in het rapport van 1998 al vrij uitvoerig. Zij zijn nog steeds van toepassing.

Algemene wettelijke en reglementaire voorschriften verplichten de VVM hoofdzakelijk op analytisch-boekhoudkundig vlak een degelijk uitgebouwde, aan de aard en omvang van het bedrijf aangepaste analytische

¹³ Ondertussen zijn deze aanwervingen gebeurd.

boekhouding te voeren⁽¹⁴⁾. De onderstaande kerncijfers van boekjaar 2003 weerspiegelen de aard en de omvang van de VVM:

Totale bedrijfskosten	635,335 miljoen EUR
Toelagen Vlaams Gewest	502,950 miljoen EUR
Toegekende investeringstoelagen	51,454 miljoen EUR
Balanstotaal	1.162,417 miljoen EUR
Gemiddeld personeelsbestand	6.474,9 voltijdse equivalenten

De achterliggende kerngedachte van deze voorschriften luidt dat de VVM in het kader van een efficiënt, effectief en zuinig beheer in staat moet zijn de interne informatie te produceren die een commerciële werkwijze mogelijk maakt. Zonder relevante en betrouwbare kostprijsinformatie over gewone bedieningen én speciale diensten, kan de maatschappij geen onderbouwde beslissingen nemen⁽¹⁵⁾.

De toelichting bij het VOI-boekhoudbesluit van 21 mei 1997 stelt bovendien dat de VOI in de mogelijkheid moet verkeren haar kosten en opbrengsten verder te detailleren naar beleidsdomeinen, diensten, verantwoordelijkheidscentra, activiteiten, programma's, projecten, dossiers, enz. Vooral naar aanleiding van de implementatie van de doelmatigheidsanalyse, de prestatiebegrotingen en beheerscontracten moet de boekhouding een analytische opvolging van de realisatie van de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen ondersteunen.

Een aantal verplichtingen vloeien impliciet of expliciet voort uit de beheersovereenkomst voor 2003-2009:

- *De verplichting informatie te leveren (artikel 8)*
De VVM heeft zich ertoe verbonden een optimale gegevensuitwisseling na te streven met de Vlaamse regering en de administratie, die zich o.m. moet uiten in de levering van beheersinformatie en transparantie over de aanwending van de ter beschikking gestelde middelen.
- *Verplichtingen in het kader van de exploitatiedotatie (artikel 18, §1, en artikel 22)*
De Vlaamse regering verleent de VVM een overheidsbijdrage voor de organisatie en verzekering van de diensten van het geregeld vervoer. Dit impliceert een kostenscheiding tussen geregeld en niet-geregeld vervoer (om kruissubsidiëring te vermijden).
De Vlaamse regering kan de exploitatiedotatie aanpassen bij substantiële kostenwijzigingen door factoren vreemd aan het beheer

¹⁴ Wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen (vooral artikel 2 en, in mindere mate, artikel 7) en besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de Vlaamse Openbare Instellingen (vooral de artikelen 4 en 7).

¹⁵ Zo moet de VVM inzicht hebben in de kostprijs van een aantal speciale diensten (vb. baddiensten voor scholen, vervoer naar evenementen, ...).

van de VVM of als zij de opdracht van de VVM wijzigt. De VOI moet die factoren of extrakosten dan in een dossier aantonen.

- *Begrotingsverplichtingen (artikel 22 en 23)*
De VVM mag haar begroting opmaken op bedrijfseconomische basis, maar zij moet die zo nodig op transparante wijze converteren naar andere voorstellingswijzen om te voldoen aan wettelijke of functionele vereisten.
Voor de opmaak van de exploitatiebegroting en het aansluitende dienstenaanbod dient zij zich te baseren op haar gedetailleerde kostprijs- en prognosesystemen.
- *Verplichtingen in het kader van de mobiliteitsconvenants (artikel 18, §4)*
De Vlaamse regering stelt de VVM een bijkomende toelage ter beschikking voor projecten in het kader van mobiliteitsconvenants. Zij kan de toelage aanpassen bij substantiële kostenwijzigingen door externe factoren. De VVM dient dan een dossier ter staving voor te leggen.
- *Verplichtingen in het kader van netmanagement en basismobiliteit (artikel 11, §3, en artikel 18, §3)*
De Vlaamse regering stelt de VVM een bijkomende toelage ter beschikking voor de realisatie van projecten in het kader van de basismobiliteit. Zij kan de toelage aanpassen bij substantiële kostenwijzigingen door externe factoren. De VVM dient dan een dossier ter staving voor te leggen.
Voorts moet de VVM bij de toetsing van de exploitatie aan de regels van het netmanagement, in het kader van een efficiënt, effectief en zuinig beheer het kostprijsaspect mee in overweging nemen.
Ook bij de verdeling van de exploitatiebijdragen over de entiteiten is de bepaling van de kosten per entiteit onontbeerlijk. Zij moet onder meer rekening houden met de relatie tussen het aanbodniveau en de toelage, en met de optimalisatie van de aanwending van de beschikbare middelen.
Als derden bijdragen in de exploitatiekosten, dient de VVM in gelijke omstandigheden een gelijke bijdrage te vragen. Zij moet dus in staat zijn deze bijdrage dan op grond van een adequate kostencalculatie te bepalen.

In het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid kent het kaderdecreet van 18 juli 2003 ook een belangrijke rol toe aan de beheersovereenkomst als aansturingmechanisme. De beheersovereenkomst zal in de toekomst tal van aangelegenheden dienen te regelen, o.m.:

- De concretisering van de kwalitatieve en kwantitatieve wijze waarop het agentschap zijn taken moet vervullen, met strategische en operationele doelstellingen, beschreven aan de hand van meetbare criteria. Dit betekent dat de nodige instrumenten (beheersinformatiesystemen die onder meer ook kosteninformatie dienen te genereren) voorhanden moeten zijn om in eerste instantie een aantal criteria meetbaar te maken met indicatoren en kengetallen. Het gaat hier om de opvolging van de doelmatigheid. De aandacht moet dus niet alleen uitgaan naar effectiviteit en efficiëntie, maar ook naar zuinigheid. Dat vereist inzicht in de kostenstructuur van de instelling.

- De toekenning van middelen voor de eigen werking van het agentschap en voor de uitvoering van de doelstellingen en taken waarvoor het agentschap werd opgericht. Dit houdt in dat de instelling zal moeten kunnen aantonen welke middelen zij nodig acht om deze doelstellingen te bereiken.
- De rapportering door het agentschap aan de Vlaamse regering op grond van beleids- en beheersrelevante indicatoren en kengetallen. De VVM zal deze indicatoren en kengetallen, waaronder ook informatie over de kostenstructuur, dus moeten kunnen opvolgen.

In zijn eindrapport van 1 april 1998 over de doorlichting van de VVM in opdracht van de Vlaamse Minister van Vervoer, gaf een extern auditbureau aan dat zich op het vlak van de kostprijsberekening nog een aantal problemen voordeden. Over de kostprijsinformatie bij de pararegionale stelde het de volgende opmerkingen:

- De VVM besteedde relatief weinig aandacht aan beleidsondersteunende taken van het financieel beheer (bv. kostenboekhouding).
- Er was geen koppeling tussen budgetonderdelen en specifieke activiteitsdomeinen zoals streekvervoer of stadsvervoer.
- De principes en de kennis van de kostprijsberekening waren te weinig doorgedrongen, zeker op het niveau van de entiteiten. Bovendien was er geen eenheid in methode van kostprijsberekening. Ook over de tariefbepaling voor de speciale diensten bestond binnen de VVM geen eensgezindheid.

Volgens het auditbureau diende elke entiteit te beschikken over een transparant kostencalculatiesysteem, waarmee het de eigen kostendekkingstrategie zou kunnen vastleggen.

2.3 Doelstellingen van het nieuwe kostencalculatiesysteem

Na een periode van proefdraaien eind 2002, nam de VVM het nieuwe kostencalculatiesysteem in januari 2003 in gebruik. Het opzet van dit project is vrij ambitieus. Het nieuwe systeem beoogde:

- rapporteringen per lijn, per vervoersgebied en per project;
- beheers- en kostprijsinformatie voor de VVM, de Vlaamse Minister van Mobiliteit en het Vlaams Parlement, en informatie in het kader van het rapporteringsbesluit en de beheersovereenkomst;
- precalculaties en ondersteuning van de VVM-begrotingsopmaak;
- objectivering van de begrotingen per entiteit door toewijzing van budgetten op grond van reële kostengegevens in het kader van een optimalisering van de aanwending van de beschikbare middelen, en bijdragen tot de opmaak en opvolging van de begrotingen per entiteit;
- een correcte projectfinanciering en -opvolging door, onder meer, de automatisering en uniformisering van de vorderingsstaten in het kader van de projecten mobiliteitsconvenants en basismobiliteit;
- meer inzicht en budgetverantwoordelijkheid;

- een resultaat volgens de volgende kostenstructuur: historische kosten, beleidsvoorbereiding, beheer en ontwikkeling, en exploitatie (regie en pachters);
- (interne) benchmarking, waarbij vergelijking van de verschillende entiteiten op een aantal punten efficiëntieverbetering meebrengt.

Als het kostencalculatiesysteem deze doelstellingen waarmaakt, zal het ook aan de bovengenoemde verplichtingen voldoen.

2.4 Belangrijkste informatiesystemen per kostensoort

Een kostencalculatiesysteem kan niet op zichzelf bestaan, maar dient gevoed te worden vanuit diverse subsystemen. De onderstaande tabel, met de uitvoeringsrekening van de exploitatiebegroting voor 2003, geeft een overzicht van de verschillende kostensoorten in de exploitatierekening.

	<i>(in duizenden EUR)</i>		
	2003	% excl. pachters	% incl. pachters
Personeelskosten	310.558,50	69,14%	48,88%
Verbruiken	15.203,92	3,39%	2,39%
Brandstoffen	18.356,07	4,09%	2,89%
Elektrische energie	4.546,51	1,01%	0,72%
Goederen en diensten, andere kosten	39.028,63	8,69%	6,14%
Afschrijvingen, waardeverminderingen	43.866,77	9,77%	6,90%
Verzekeringen, voorzieningen	7.938,73	1,77%	1,25%
Financiële kosten	9.648,86	2,15%	1,52%
<i>Totale bedrijfskosten excl. pachters</i>	<i>449.147,99</i>	<i>100,00%</i>	<i>70,69%</i>
pachters	186.186,63		29,31%
<i>Totale bedrijfskosten met pachters</i>	<i>635.334,62</i>		<i>100,00%</i>

De personeelskosten vormen meer dan de helft van de totale kosten van de VVM. Exclusief de kosten van de pachters, maakten zij in 2003 bijna 70% uit van de totale exploitatiekosten. Een correcte verdeling en toewijzing van deze kosten is dan ook cruciaal voor de kostprijsberekening van de exploitatie in eigen regie.

De onderstaande paragrafen geven een overzicht van de relevante geautomatiseerde informatiesystemen die rechtstreeks of onrechtstreeks gegevens aanleveren voor de kostprijsberekening:

- *Financiële software ASWFIN*

De VVM gebruikt het softwarepakket ASWFIN voor de registratie van financiële en boekhoudkundige transacties. Het pakket bevat ook mogelijkheden op het vlak van analytische boekhouding. Bij de creatie van rekeningen kan de VVM, behalve het rekeningnummer

in de algemene boekhouding, bij elke boeking parameters (of dimensies) toevoegen die bijkomende informatie geven over de aanrekening van de kosten of opbrengsten⁽¹⁶⁾.

De VVM verwerkt de kosten die zij op de diverse rekeningen boekt onder meer met de ASWFIN-parameters tot relevante kostprijsinformatie. Vaak zijn de ASWFIN-registraties niet direct bruikbaar voor de kostencalculatie, maar is terugkoppeling naar andere subsystemen nodig voor een correcte allocatie van de geregistreerde informatie (bv. voor de berekening van het gemiddelde uurloon of brandstofverbruik per type voertuig).

- *Punteringssysteem loontrekkenden van de technische diensten*

In deze toepassing registreert de VVM gegevens over de prestaties van het personeel van de technische diensten (loonprestaties, machineprestaties, enz.). Registratie aan de hand van een werkboncode biedt bovendien zicht op het type van onderhoud⁽¹⁷⁾. Het gebruik van de werkboncodes is echter niet altijd uniform. Vaak is er een gebrek aan specificatie. Ongespecificeerde kosten moet de VVM dan in een latere fase verdelen over meer tractietypes, in plaats van ze toe te wijzen aan een specifiek voertuigtype. De VVM vergelijkt achteraf wel de betaalde lonen met de ingevoerde werkbons, waardoor zij anomalieën kan detecteren en corrigeren. Het ontbreekt echter nog altijd aan actuele richtlijnen voor een uniform gebruik van de werkboncodering over de entiteiten heen. Deze uniformiteit is nochtans noodzakelijk voor een correcte allocatie van de kosten van het technisch personeel.

- *Punteringssysteem andere loontrekkenden van de exploitatie*

Met de exploitatieplanning in HASTUS⁽¹⁸⁾ stelt de VVM werkschema's op die uiteindelijk leiden tot een langetermijnplanning per regio. Daaraan koppelt zij vervolgens per chauffeur de chauffeursprestaties (rij- en rusttijden per dag, betrokken lijnen,...). Dit systeem biedt zodoende de mogelijkheid de gepresteerde uren terug te koppelen tot de individuele lijnen en het type voertuig.

¹⁶ Buiten dimensie 1, die de grootboekrekening weergeeft, zijn vooral de volgende dimensies belangrijk voor de verdere toewijzing van kosten: dimensie 2, die entiteit, afdeling en dienst specificiert; dimensie 3, die de regio aangeeft; dimensie 4, die het onderscheid maakt tussen exploitant, stelplaats en werkhuis; dimensie 5, die het type bus of tram aangeeft; dimensie 6, die de werkbons specificiert; en dimensie 7, die specifieke projecten definieert.

¹⁷ Zo geeft een werkbons I 2223 aan dat aan een lagevloerbus voor stadsvervoer (22) inzake mechanische uitrusting en wielen (2) werken aan de banden (3) werden uitgevoerd.

¹⁸ Zie verder.

- *Inventarisbeheer*

Sinds begin 2004 verloopt het inventarisbeheer langs een nieuwe ASWFIN-module, specifiek gericht op de verwerking van afschrijvingen. De module genereert de afschrijvingen automatisch. De verantwoordelijke van de boekhoudafdeling moet ze enkel bevestigen. Door gebruik van de ASWFIN-dimensies kan de VVM de afschrijvingen toewijzen aan een regio en stelplaats, en zelfs aan een type tractie.

- *Aankoop- en voorraadbeheer*

Het systeem voor het aankoop- en voorraadbeheer bevat alle courante en gecodeerde artikelen. Het systeem huldigt als principe dat de dimensies 2 tot 6 van ASWFIN voor elke aflevering uit de voorraad (dus bij reëel verbruik) automatisch of manueel worden ingevuld, wat een vrij nauwkeurige toewijzing van het verbruik toelaat.

- *Exploitatieplanningspakket HASTUS*

De VVM ontwerpt en optimaliseert met deze toepassing dienstregelingen bij de planning van de vervoerprestaties. Het pakket is sinds de vorige controle van het Rekenhof volledig operationeel geworden. Het zorgt onder meer voor het beheer van de netkaart en de daarop vermelde locaties, het beheer van de lijnen en de rijtijden (de bepaling van reizen, haltes, doorgangstijden, enz.) en het beheer van de voertuigen (de toewijzing van voertuigen en voertuigtypes aan lijnen en ritten). Het stelt de VVM zodoende in staat het geheel van de voertuiglopen, ritten, ritorders en diensten voor de chauffeurs op te maken. Een correcte invulling van het voertuigtype is uiteraard belangrijk voor de ritten. HASTUS is ook belangrijk voor de kostprijsboekhouding doordat het informatie levert voor het PRODATA-systeem op de bussen en voor de kilometertoepassing. De in HASTUS opgestelde, theoretische ritten voeden namelijk het PRODATA-systeem. De VVM toetst daaraan de werkelijk uitgevoerde ritten. De verdere afhandeling vindt plaats in de kilometertoepassing.

- *Kilometertoepassing*

De kilometertoepassing vergelijkt de HASTUS-gegevens met de reëel gereden kilometers en uren. Zij geeft ook de oorsprong van de gereden kilometers aan¹⁹) en maakt een onderscheid mogelijk tussen afgelegde kilometers in geregeld en niet-geregeld vervoer op grond van het lijnnummer (specifieke nummers voor speciale diensten) of een speciale HASTUS-code. De toepassing genereert ook een lijst die per lokalisatie en per tractie een overzicht geeft van de beladen kilometers op lijn, de beladen kilometers op speciale dien-

¹⁹ Dit maakt het onder meer mogelijk niet lijngebonden kilometers (rijschool, proefritten, technische controle, overbrengen voertuig) af te splitsen van andere (exploitatie, regelmatige en niet regelmatige speciale ritten) en de kosten ervan later over de exploitatiekilometers te verdelen.

sten, de lege kilometers, de gekoppelde kilometers (alleen Antwerpen stad) en de gereden duurtijd. In de toepassing registreert de VVM de voertuigen op grond van een voertuignummer. Aan de hand van een bestand voor voertuigbeheer legt zij het verband tussen dat voertuignummer en het voertuigtype, bestaande uit de drie niveaus die zij ook in de analytische boekhouding gebruikt.

- *Datawarehouse*

Een datawarehouse of datamart is een database die onafhankelijk staat van de toepassingen, aangezien zij haar inhoud samenstelt uit meerdere interne en externe geautomatiseerde systemen. Het doel van een datawarehouse is de aanlevering van waardevolle managementinformatie door het leggen van dwarsverbanden tussen de verschillende operationele systemen. Dit vergt een inventaris van de beschikbare data. De datamarts van de VVM bevatten enerzijds een aantal productiegegevens van de exploitatie (bv. gepresteerde uren en afgelegde kilometers) en anderzijds een aantal kostengegevens. Deze gegevens laten samen toe de samenstellende delen van de exploitatiekostprijs te bepalen (kilometerkosten, uurkosten, enz.). De datamarts maken het mogelijk door verzameling en combinatie van relevante detailgegevens gebruiksvriendelijke en rapporteringsgerichte beheersinformatie te genereren. Daarmee wil de VVM onder meer correcte, volledige en tijdige beheers- en kostprijsinformatie beschikbaar stellen.

2.5 Kostprijsmethodiek

Het Rekenhof onderzocht in eerste instantie of de VVM bij de ontwikkeling van het kostencalculatiesysteem gebruik heeft gemaakt van een achterliggende kostprijsmethodiek. Het onderzocht ook de drijfveer achter de methodekeuze. Vervolgens heeft het per kostensoort nagegaan op welke wijze de maatschappij de kosten in de toegepaste kostprijscalculatie heeft opgenomen (zie 2.5.5).

2.5.1 Aanloop tot methodekeuze

Naargelang de doelstellingen van de kostprijsberekening, vergen de bedrijfskosten, die in de resultatenrekening naar hun aard zijn gerangschikt, een andere benadering. De VVM moet op een systematische manier voldoen aan de verplichtingen en de eigen behoeften op het vlak van kosteninformatie (zie ook punt 2.2). Zij moet vanuit deze doelstelling een probleemstelling voor de kostencalculatie formuleren en binnen dat kader opteren voor één of meer kostencalculatiemethodes (full costing, direct costing, marginale kostprijs, ...).

Het doorlichtingsrapport van 1998 van een extern auditbureau stelde echter dat de principes en kennis van kostprijsberekening en -methodes nog te weinig waren doorgedrongen, vooral op het niveau van de entiteiten. De bevindingen in het auditverslag van het Rekenhof d.d. 6 oktober 1998 waren gelijklopend (cfr. punt 1.1).

Tijdens de besprekingen van het kostprijsonderzoek van het Rekenhof in de Subcommissie voor Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement in december 1998 en januari 1999, gaf de VVM een uiteenzetting over de stand van zaken van haar kostprijscalculatie. De maatschappij uitte daarbij de wens de *resultaten per tractie en per lijn* te kunnen evalueren, evenals de *kostprijs van het geregeld vervoer*. Van de *convenants* met de steden en gemeenten wenste de VVM een vergelijkbare *kostendekking*. De kostprijsvraagstukken werden ten slotte belangrijk beschouwd voor een latere *marktraadpleging*. Uit de uiteenzetting bleek ook dat de VVM al stappen had gezet naar registratie van de noodzakelijke basisgegevens op detailniveau, maar dat zij voor de verwerking van de geregistreerde gegevens nog niet volledig had uitgemaakt welke kosten zij aan welke kostendragers diende toe te wijzen, noch in welke mate of hoe zij dit zou doen. Wel werden de kosten schematisch in categorieën ingedeeld naargelang de mate van toewijsbaarheid:

<i>categorie</i>	<i>Inhoud</i>
historische kost	<ul style="list-style-type: none"> • pensioenen van de ex-maatschappijen (toen ca. 600 miljoen BEF per jaar) • kostprijs van een deel van het gedetacheerd personeel • beheer van de lotenleningen van de NMVB (administratieve kost thesaurie) • verschil tussen <i>verworven rechten</i> en barema van de VVM volgens functie op organogram voor de weddentrekkenden
algemene overhead	<ul style="list-style-type: none"> • kosten verbonden aan de beleidsvoorbereiding en het algemeen beheer van het openbaar vervoer (mobiliteitsvraagstukken, toekomstig mobiliteitsbeleid, positie van de VVM daarin,...) • kosten van een deel van het gedetacheerd personeel
overhead beheer en ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • kosten gerelateerd aan de exploitatie (onafhankelijk van uitvoerder of tractiewijze), zoals: beheerskosten van abonnementen en registratie van ontvangsten, algemene investeringen, marketing en marktonderzoek, halte-infrastructuur en dossierbeheer aanbestedingen pachters.
overhead exploitatie	<ul style="list-style-type: none"> • kosten verbonden aan investeringen in rollend materieel en de administratieve ondersteuning
exploitatiekosten	<ul style="list-style-type: none"> • uurkosten chauffeurs • kilometerkosten samenhangend met de kosten van onderhoud, verbruiken, energie en verzekeringen

Een werkdocument van 7 juli 2000 van de afdeling OBBC⁽²⁰⁾ van de VVM gaf een rudimentaire simulatie van een kostenverdeling die grotendeels overeenkwam met de bovenomschreven opdeling. De simulatie verdeelde de kosten echter gedeeltelijk, noch volledig over de kostendrager (bv. een km vervoer met een bepaald type tractie). De tabellen die uit deze simulatie resulteerden, waren dan ook maar richtinggevend en vergden verdere uitwerking.

²⁰ Operationele beheers- en budgetcontrole.

2.5.2 Methode

Het stramien uit het werkdocument vormde de basis voor het kostprijs-calculationssysteem dat begin 2003 in werking trad en ontwikkeld werd in de afdeling OBBC. Het systeem vertrekt van de basisgegevens gegenereerd door de kilometertoepassing, de punteringssystemen voor de loontrekkenden (chauffeurs en technische diensten), de toepassing voor de betaling van de lonen en de analytische kosteninformatie geleverd door ASWFIN. De onderstaande paragrafen geven een algemene beschrijving van het ontwerp en de achterliggende methodiek.

De kilometertoepassing houdt voor elke dag en elk personeelslid bij welke rit op welke lijn werd afgelegd, hoeveel kilometers, met welk type voertuig, enz. Daaruit resulteert een bestand met de *beladen en lege kilometers*²¹ en de *gereden duurtijd*. Dit zijn de kwantitatieve basisgegevens die moeten worden verbonden aan de kosten in de beschouwde periode.

De kilometertoepassing koppelt deze basisgegevens aan voor de verdere kostentoe wijzing nuttige parameters als: entiteit, periode, lijngroep en lijnnummer, soort voertuig, week- of weekenddag, regio en stelplaats, en bijzonder vervoer.

De toepassing voor de loonbetaling levert een gemiddeld uurloon per personeelscategorie op. Voor de berekening ervan past de VVM op het basisloon een percentage indirecte, aanverwante personeelskosten (sociale lasten, vakantiegeld, eindejaarspremie, andere premies en vergoedingen, ...), een aantal toeslagpercentages (voor de verhouding gepresteerde versus gereden uren, voor verricht nachtwerk) en forfaitaire parameters toe (voor uitgevoerd zaterdag- en zondagwerk). De VVM berekende een dergelijk gemiddeld uurloon voor elke regio van de vijf entiteiten.

De combinatie van het gemiddelde uurloon per regio met het aantal gereden uren in de stelplaats, laat toe de personeelskosten verbonden aan het aantal afgelegde kilometers te berekenen, weliswaar beperkt tot de kosten van de chauffeurs.

Verder wijst de VVM per entiteit ook de volgende kostensoorten toe aan het aantal afgelegde kilometers:

- verbruik (hulpstoffen voor bussen, trams en trolleys)

²¹ De lege kilometers omvatten onder meer de proefritten, het overbrengen van voertuigen, de ritten van de rijkschool en in het kader van de technische controle en de verbindingsritten afgelegd tussen de stelplaats en het beginpunt van een lijn, tussen het eindpunt van een lijn en het beginpunt van de volgende e.d. De lege kilometers worden echter niet aan één bepaalde lijn toegevoegd (wat vaak ook niet mogelijk is), maar de kosten die hierdoor worden gegenereerd, worden per entiteit aan de beladen kilometers van de diverse lijnen toegewezen, a rato van het aantal afgelegde kilometers per lijn.

- gasolie (verbruik van gasolie en aardgas)
- elektriciteit (verbruik van tram en trolley)
- rechtstreeks op het type tractie aanrekenbare goederen en diensten
- afschrijvingen van bussen en trams
- verzekeringen
- personeelskosten van de technische diensten.

Naargelang de aard van de kosten, deelt de VVM deze rekeningen verder in een of meer van de volgende klassen in:

klasse	Inhoud	toewijzing
Exploitatie (E)	alle kosten die rechtstreeks worden toegewezen aan een specifiek voertuigtype, o.m. gasoliekosten, elektriciteitskosten trams, personeelskosten chauffeurs	rechtstreeks
Overhead exploitatie (OE)	alle kosten verbonden aan investeringen in rollend materieel en administratieve ondersteuning; deze kosten zijn vast binnen bepaalde capaciteitsgrenzen	mogelijk door de rechtstreekse band met de exploitatie (directe kosten)
Beheer en ontwikkeling, beleidsvoorbereiding, historische kosten (OV)	alle kosten verbonden aan de categorieën historische kosten, algemene overhead en overhead beheer en ontwikkeling	toewijzing is enkel mogelijk door het gebruik van omslagsleutels
Overige indirecte kosten (P)	alle kosten die niet specifiek aan OV of OE kunnen worden toegewezen, maar die betrekking hebben op beide categorieën	toewijzing is mogelijk door het gebruik van omslagsleutels

Een aantal rekeningen vergt verdeling over de verschillende klassen. Zo hebben de kosten geboekt op de rekening *onderhoud en herstelling van gebouwen* betrekking op stelplaatsen en onderhoudscentra, maar ook op gebouwen van de centrale diensten of de entiteiten. De parameters van ASWFIN (afdeling, regio, stelplaats) of de werkboncode maken in dergelijke gevallen een accurate toewijzing mogelijk.

Afhankelijk van de grootboekrekening en de werkboncode waarop de kosten worden geboekt, kan de verdere kostenallocatie op de volgende algemene wijzen verlopen:

- De VVM kan bepaalde kosten toewijzen op grond van de eerste twee cijfers van de werkbancode, die het type tractie identificeren⁽²²⁾.
- Zij kan de kosten in eerste instantie toewijzen aan de categorieën E, OV, OE of P op grond van de werkbancode, de grootboekrekening of de ASWFIN-parameters. Zij kan de exploitatiekosten vervolgens verder toewijzen naar het type tractie op grond van de ASWFIN-parameters voor het type tractie. De indeling van de voertuigtypes in ASWFIN stemt echter niet overeen met de typologie in de werkbancodes. Zij maakt enkel een onderscheid tussen gemeenschappelijke kosten voor de diverse tractietypes en kosten voor de voertuigcategorieën (enkele tram, gelede tram, standaardbus, gelede bus, midibus en belbus). Er is dan ook een conversietabel nodig om het verband te leggen van de minder gedetailleerde ASWFIN-indeling naar de voertuigtypes op de werkbancodes. Met het aantal kilometers afgelegd door een bepaald voertuigtype volgens de werkbancodering (bv. streekbus) in verhouding tot het totaal aantal kilometers van een bepaalde voertuigcategorie (bv. standaardbus) volgens de ASWFIN-indeling, worden de kosten verdeeld over de voertuigtypes.

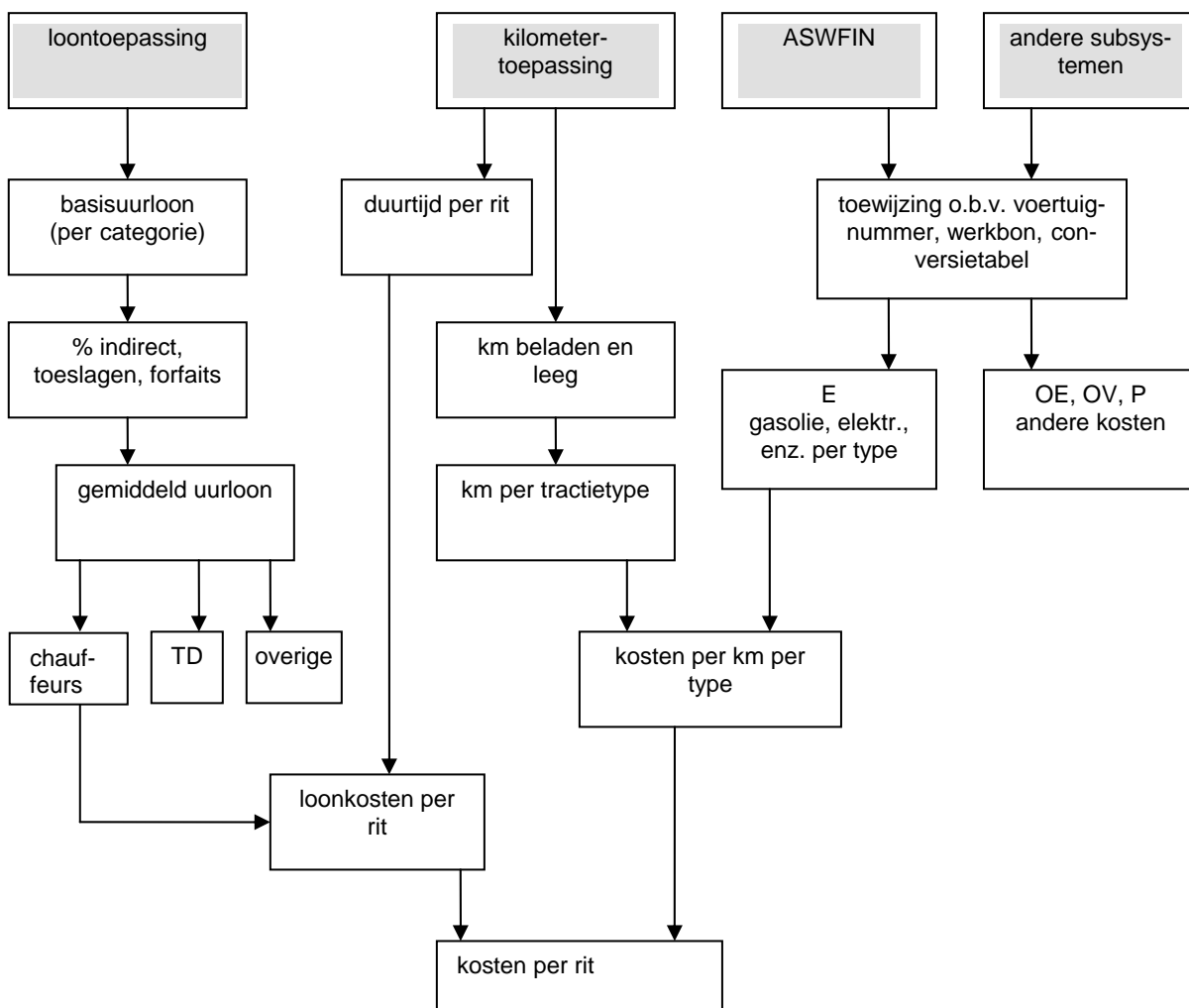
Alle kosten die worden ondergebracht in de categorieën OE, OV en P, kunnen tot nu toe enkel worden toegewezen op grond van het relatieve aantal kilometer per voertuigtype. De aldus bekomen kostprijzen zijn echter louter theoretisch en hebben verder weinig waarde.

De maatschappij werkt momenteel wel aan een verdere toewijzing, waarbij zij een onderscheid maakt tussen de kosten van weddentrekkenden, die van loontrekkenden⁽²³⁾ en overige kosten. Deze kosten kunnen tot op afdelings- en stelplaatsniveau worden afgezonderd. Voor de overheadkosten verbonden aan de exploitatie, zou de VVM nog een verdere toewijzing naar tractietype plannen. De concrete uitwerking hiervan is nog onduidelijk. Ook over de verdeling van de P-kosten (overige indirecte kosten) over OE en OV is nog geen duidelijkheid. Daarvoor zouden de rekeningen of werkbancodes in de nabije toekomst verdelingspercentages moeten vermelden.

Onderstaand schema overziet de belangrijkste stappen in de kostencalculatie:

²² De code maakt niet alleen een onderscheid tussen standaardbussen, kleine en gelede bussen, ze geeft ook aan over welk soort standaardbus (streek-, lagevloer-, spitsuur- of langeafstandsbus), kleine bus (midi-, city-, mini-, microbus) of gelede bus (standaard of lage vloer) het gaat.

²³ Enkel nog voor een aantal gemeenschappelijke kosten. Het betreft hier kosten van loontrekkenden verbonden aan de fictieve stelplaatsen die in dimensie 4 van ASWFIN de codes 000 en 100 krijgen.



2.5.3 Rapportering

De beschreven werkwijze resulteerde tot op heden in een aantal kostprijsrapporten, die onder meer aandacht besteedden aan een analytische exploitatierekening per entiteit, de beladen kilometers, de kilometerkosten en de loonkosten voor elke lijn en voor elk type voertuig. Zij splitsten de kilometerkostprijs daarbij op naar verbruik, brandstoffen, elektrische energie, enz.

Bovendien kan de VVM met de datamarts en de rapporteringstool tabellen opmaken met alle mogelijke relevante combinaties. De VOI gebruikt de datamart sinds begin 2003 ook voor de opmaak van de vorderingsstaten voor de projecten van mobiliteitsconvenants en basismobiliteit. Per project verzamelt zij een aantal kosten- en prestatiegegevens, zoals de afgelegde kilometers, de kilometerkostprijs, de loonkosten, enz., die moeten toelaten de *nultoestand* (vóór de aanvang van het project) te vergelijken met de situatie na de inwerkingtreding van het project. Op die wijze kan de VVM de bijkomende exploitatiekosten bepalen en terugvorderen.

2.5.4 Opmerkingen van het Rekenhof

De kostencalculatiemethode beschreven in punt 2.5.2 is in eerste instantie ontwikkeld met het oog op een kostenvergelijking met de pachters. Het is een variante van de *direct costing*-methode, die de variabele kosten toewijst aan een kostendrager (de beladen kilometer die een bepaald bustype aflegt). De directe vaste kosten (bv. afschrijvingskosten van een onderhoudscentrum of stelplaats) en de indirecte kosten (bv. historische kosten, algemene overheadkosten) worden niet verder toegewezen aan een kostendrager, maar op het niveau van de entiteit of de centrale diensten gegroepeerd.

De problematiek van deze kostenvergelijking vertoont veel gelijkenis met de *make or buy*-keuze in een productieomgeving (zelf maken of uitbesteden). De VVM neemt momenteel iets meer dan de helft (ongeveer 53%) van de buskilometers voor eigen rekening en de recente beheersovereenkomst staat haar toe in de toekomst tot 50 % van de busexploitatie uit te besteden (artikel 7, §1). Zij moet bij de uitbestedingskeuze kunnen steunen op een kostprijsvergelijking die haar inzicht geeft in de volgende kostenaspecten:

- de marginale kosten van het zelf leveren van een aantal prestaties;
- de kosten verbonden aan de uitbesteding van deze diensten (wat de VVM de pachters dient te betalen voor de dienstverzorging);
- de interne kosten die wegvallen door de uitbesteding.

Voor een valabele afweging van de *kostprijs bij uitvoering in eigen regie* tegenover de *kostprijs bij uitvoering door de pachters*, is de toegepaste *direct costing*-methode of een variante daarop volgens het Rekenhof een geschikt instrument. De opdrachten van de VVM (beleidsvoorbereiding, vervoermanagement en vervoerexploitatie) zijn echter veel ruimer dan de loutere vervoerexploitatietaken. Ook daarmee dient een latere kostprijsvergelijking rekening te houden.

Wel heeft het Rekenhof enkele bedenkingen bij de praktische toepassing van de methode:

- Buiten de personeelskosten, wijst de VVM alleen de kosten ingebracht op bepaalde werkbons en de brandstofkosten rechtstreeks aan de voertuigtypes toe die de kilometertoepassing vrij gedetailleerd definieert. De overige kosten die zij tot op tractieniveau moet toewijzen, verbindt zij in eerste instantie aan een voertuigtype volgens de ASWFIN-parameters. Deze voertuigentypologie is echter minder gedetailleerd dan de typologie in de werkbons en in de kilometertoepassing. De VVM moet deze kosten dan ook op grond van een conversietabel verder toewijzen aan de meer gedetailleerde voertuigtypes. Ze stoelt deze verdeling op het relatieve aantal kilometer dat een bepaald voertuigtype vertegenwoordigt⁽²⁴⁾. Daarbij

²⁴ Zo worden de kosten van grote hernieuwingen aan trams of bussen en de herstellingskosten van aanrijdingen oorspronkelijk geregistreerd volgens

gaat de VVM er dus vanuit dat de te verdelen kosten per kilometer voor elk van deze types gemiddeld gelijk zijn. Het is de vraag of dit effectief het geval is en, zo niet, of de verschillen van die aard zijn dat de VVM een toewijzing op het meest gedetailleerde tractieniveau zou moeten overwegen.

- De kosten die de VVM bij de kostencalculatie aan de kilometerkostprijs toewijst, omvatten de directe, variabele kosten, zoals verbruiken, gasolie, elektrische energie, loonkosten chauffeurs en technische diensten, enz. Het gaat om kosten die de maatschappij niet zou maken in geval van uitbesteding. Zij laat echter een aantal andere directe, vaste kosten, die ook in aanmerking komen, buiten beschouwing, zoals de afschrijvingen van de gebouwen, de machines en het meubilair van onderhoudscentra en werkhuizen. Deze kosten zijn weliswaar vast binnen bepaalde capaciteitsgrenzen, maar zij kunnen variabel worden bij een aanzienlijke stijging van het aantal uitbestede lijnen. Dit zou immers meebrengen dat het aantal eigen bussen aanzienlijk daalt, waardoor ook de nood aan onderhoud afneemt en misschien ook de nood aan werkhuizen en onderhoudscentra⁽²⁵⁾. De VVM kan deze directe vaste kosten in het bestaande kostencalculatiesysteem wel afzonderen, maar er bestaat nog geen duidelijkheid over de wijze waarop zij ze zal toewijzen bij een concrete kostprijsvergelijking voor een bepaalde lijn(engroep) tussen vervoer in eigen regie en vervoer door pachters. Andere vaste, directe kosten komen dan weer niet in aanmerking voor een kostenvergelijking, aangezien de VVM én de pachters beide de infrastructuur gebruiken (bv. de kosten van halten, vrije busbanen, stationsomgevingen, enz.) en zij in elk geval nodig is voor de vervoerexploitatie, onafhankelijk van wie de uitvoering verzorgt.
- Omdat de VVM het kostencalculatiesysteem hoofdzakelijk gericht heeft op de kostprijsvergelijking met de pachters, heeft zij er alleen de rechtstreeks toewijsbare kosten in opgenomen. De kosten die zij in de kostprijstabellen voor de rekeningen 2003 heeft toegewezen vertegenwoordigden dan ook maar 62% van de totale kosten (exclusief pachters). Ongeveer 38% van de totale kosten van de VVM is in dit model dus nog niet toegewezen, inclusief de directe vaste kosten waarvan sprake in het vorige punt. Het al opgezette model kan wel als basis dienen voor een verdere verfijning van de kosten-toewijzing. De VVM heeft op het vlak van kostencalculatie immers

het onderscheid tussen een standaard 12-meterbus, een gelede bus of een midibus, maar worden de kosten binnen het niveau "standaardbus" verder verdeeld over een standaard streekbus, een spitsuurbus, een lagevloerbus of een langeafstandbus op basis van het relatief aantal kilometers dat elk van deze types vertegenwoordigt in het totaal aantal afgelegde kilometers door het type standaardbus.

²⁵ De redenering kan ook worden toegepast m.b.t. de afschrijvingskosten verbonden aan de stelplaatsen. Minder eigen bussen zou in dat geval ook betekenen dat minder stelplaatsen nodig zijn. Dezelfde redenering geldt in omgekeerde zin ook bij een aanzienlijke stijging van het vervoer in eigen regie.

nog andere rapporteringsverplichtingen⁽²⁶⁾ dan de vergelijking met de pachters. Zij dient ook te voldoen aan de interne behoefte aan beheersinformatie. De verdere ontwikkeling van de subsystemen die de informatie moeten aanleveren heeft intussen wel de nodige basisinformatie opgeleverd om aan deze verplichtingen te kunnen voldoen, maar de VVM moet de verwerking ervan tot nuttige kostprijsinformatie in het kader van bv. het onderscheid tussen geregeld en niet-geregeld vervoer, de berekening en voorafspiegeling van de kostprijs van convenantprojecten of bijkomende opdrachten, nog verder uitwerken.

2.5.5 Stand van zaken per kostensoort

De beheerssystemen die zijn gekoppeld aan de informatiesystemen⁽²⁷⁾ spelen uiteraard een belangrijke rol in de kostprijsberekening. De onderstaande tabel geeft per kostensoort⁽²⁸⁾ een overzicht van de verwerking van deze kosten in de kostprijscalculatie, in het bijzonder van de toewijsbaarheid naar de kostendragers. Een meer gedetailleerde stand van zaken biedt bijlage 1 bij dit verslag.

kostensoort	toewijzing naar kostendrager in huidig model
<i>Personeel</i> ²⁹	
<i>loontrekkenden</i>	(5.389 personen)
- exploitatie (chauffeurs)	direct en variabel verband gepresteerde uren - afgelegde kilometers; kilometertoepassing levert gros van gegevens (toeslag voor niet prestaties ⁽³⁰⁾ wordt verrekend); koppeling aan gemiddeld uurloon
- technische diensten (813 personen)	direct en variabel verband gepresteerde uren - afgelegde kilometers; punteringssysteem en werkboncodes leveren voldoende gegevens, maar VVM wijst deze personeelskosten nog niet rechtstreeks toe aan het type voertuig ⁽³¹⁾ ; koppeling aan gemiddeld uurloon

²⁶ Opgelegd door het oprichtingsdecreet, de beheersovereenkomst, het rapporteringsbesluit, ... Zie punt 2.2 van dit verslag.

²⁷ Boekhoudsoftware ASWFIN, kilometertoepassing en punteringssystemen voor loontrekkenden-chauffeurs en loontrekkenden-technische diensten.

²⁸ Zoals opgenomen in de exploitatierekening.

²⁹ De VVM hanteert de begrippen loon- en weddentrekkenden voor respectievelijk de arbeiders en de bedienden.

³⁰ Tanken, voertuig wassen, wachttijden, verbindingsritten,...

³¹ De VVM zondert deze kosten af, globaliseert ze per entiteit en verdeelt ze over het aantal afgelegde kilometer om tot de kosten per afgelegde kilometer te komen.

kostensoort	toewijzing naar kostendrager in huidig model
<i>weddentrekkenden</i>	(1.129 personen)
- centrale diensten	VVM wijst deze indirecte kosten (terecht) ⁽³²⁾ niet toe wegens geen direct verband met de exploitatie ⁽³³⁾
- entiteiten	afdelingen Financiën, Marketing en Personeel/IKZ genereren enkel indirecte kosten; afdeling Exploitatie bevat functies van vervoermanagement (directe, vaste kosten), maar VVM wijst deze kosten terecht niet toe ⁽³⁴⁾
<i>directie</i>	VVM wijst voor deze indirecte kosten de gewerkte tijdsduur enkel procentueel toe aan een aantal kostencategorieën zoals historische kosten, overheadkosten,... ⁽³⁵⁾
voorraadverbruiken	- rechtstreekse toewijzing langs voertuignummer of werkbancode: gasolie en uitbatingswerkbons voertuigen; - rechtstreeks langs ASWFIN plus conversie (werkbons andere dan uitbatingsbons); - indirect door groepering bij OE, OV en P en niet verder verdeeld.
elektrische energie - trams	integrale toewijzing aan exploitatie + koppeling aan type tractie via ASWFIN-parameters en conversietabel
aankopen diverse goederen en diensten	indeling via ASWFIN-parameters of werkbancodes tot op tractietype of toewijzing aan overheadkosten; voor aantal rekeningen toewijzing via rekeningnummer en met conversietabel
afschrijvingen	- bussen en trams: rechtstreeks en variabel verband, toewijzing tot op tractieniveau; - stelplaatsen, werkhuizen, enz.: geen variabel verband, toewijzing met omslagsleutels; - afschrijvingen zonder rechtstreeks verband (bv. materieel directiegebouw): arbitraire toewijzing via verdeelsleutel mogelijk
verzekeringen	bedrag per beladen km; toewijzing naar type tractie via conversietabel
financiële kosten	worden niet toegewezen

³² Terecht vanuit de finaliteit kostprijsvergelijking met pachters. Voor andere rapportering kan toewijzing nodig zijn (bv. vergelijking geregeld-ongeregeld vervoer).

³³ De VVM wijst voor ad hocrapportering de gewerkte tijdsduur wel procentueel toe aan een aantal kostencategorieën zoals historische kosten, overheadkosten,...

³⁴ Zie vorige voetnoot.

³⁵ Zie voetnoot 33.

3 Kostprijsvergelijking en uitbesteding van de pachtcontracten

3.1 Referentiekostprijs als vergelijkingsbasis

Het einde van de opzeggingstermijn werd voor de meeste pachterovereenkomsten bepaald op 31 december 2002. De VVM diende de gunningprocedure dan ook vóór deze datum af te ronden. De eindbeoordeling van de gekwalificeerde offertes en de voorstellen van gunning werden aan de raad van bestuur voorgelegd op 30 september 2002.

Op dat ogenblik bevond het kostencalculatiesysteem zich nog in een testfase. De VVM kon de offerteprijzen dus nog niet vergelijken met de reële kostprijzen van het vervoer in eigen regie volgens de eigen analytische boekhouding.

Om het criterium prijs van de gekwalificeerde offertes toch te kunnen beoordelen, hanteerde de maatschappij een specifieke, per opdracht bepaalde referentiekostprijs. Deze kostprijs was niet het resultaat van een analytische kostencalculatie, maar van een raming die de afdeling Coördinatie-Exploitatie per opdracht berekende op grond van een aantal gekende parameters. De gehanteerde methodiek vertoonde dus meer verwantschap met een standaardkostencalculatie.

Voor de beoordeling van het prijscriterium heeft de VVM per opdrachtenpakket zowel een onderlinge vergelijking van de ingediende offerteprijzen gemaakt, als een vergelijking van de offerteprijzen met de referentiekostprijs. Zij heeft beide elementen verwerkt in een specifiek scoresysteem. Aan de score voor het criterium prijs, kende zij in de totale beoordeling (kwaliteit én prijs) een gewicht van 84% toe.

Ten slotte gebruikte de VVM de vergelijking met de referentiekostprijs ook om te grote prijsafwijkingen te detecteren. Als de offerteprijs meer dan 10% boven de referentiekostprijs lag, vroeg de maatschappij voor deze afwijking een verantwoording. Kon de inschrijver de afwijking afdoende verklaren, dan aanvaardde de VVM de offerte alsnog.

3.2 Berekeningswijze van de referentiekostprijs

De referentiekostprijs was dus het resultaat van een vorm van standaardkostencalculatie. Daarbij heeft de VVM haar raming gestoeld op de recentst gekende kilometerkostprijs die zij de pachters betaalde. Zij ging dan ook uit van de gegevens van 1 januari 2001, m.a.w. de kostprijs op dat ogenblik van de toenmalige 106 lopende contracten.

Voor de samenstelling van deze kostprijs greep de VVM terug naar de kostprijsformule die zij tot 2002 hanteerde voor de berekening van de aan de pachters verschuldigde bedragen. Deze formule steunde in oorsprong op oude theoretische berekeningen, maar werd periodiek geac-

tualiseerd. Het verband van deze actualisaties met de werkelijke evolutie van de kostencomponenten was echter niet altijd even duidelijk.

De formule hield rekening met tien variabele en vaste kostencomponenten, gaande van verbruik, banden en onderhoud tot loon van het rijdend personeel en vaste administratiekosten. De bekomen standaardprijs was niet uniform voor alle pachters, maar gepersonaliseerd. De VVM paste de prijs dus aan naargelang de omstandigheden waarin de exploitant het vervoer moest verzorgen (stadsvervoer versus streekvervoer, weekend- versus weekdienst, wachttijden, ...). Vroeger onderzoek van het Rekenhof heeft aangetoond dat de theoretische berekeningen en omzettingen van het gehanteerde prijszettingstelsel in die mate waren verouderd dat het systeem bezwaarlijk nog als betrouwbaar en doorzichtig kon worden beschouwd⁽³⁶⁾.

De VVM heeft op de aldus tot stand gekomen kostprijs van 1 januari 2001 een verhoging toegepast, rekening houdend met de evolutie tot 1 januari 2003 van de gemiddelde parameters en de samenstelling van de nieuwe pakketten. Zij hield daarbij echter geen rekening met reservevoertuigen of lege kilometers, wel met een (arbitraire) afschrijving op vijftien jaar. De opwaardering had vooral te maken met de toepassing van de 37-urenweek, de afgesloten CAO en de toegekende 2,55 BEF/km in 2002. De VVM stelde de totale verhoging voor deze periode vast op 8 %. Het ging daarbij enkel om een raming, die door de actualisering weliswaar een benadering kan zijn, maar geenszins een weerspiegeling van de werkelijke kostprijs van het eigen VVM-vervoer.

De vergelijking van de geraamde referentiekostprijzen met de offerteprijzen van de pachters die uiteindelijk de opdrachten gegund kregen, wees uit dat de offerteprijzen systematisch hoger lagen. Slechts in vijf van de 79 pakketten was de offerteprijs lager. Voor de overige pakketten waren de offerteprijzen meestal hoger, in 25 gevallen zelfs meer dan 10%. Dat betekent niet dat de VVM deze pakketten goedkoper in eigen regie kon uitvoeren. De geraamde referentieprijzen waren immers geen reële kostprijzen en, gelet op de berekeningswijze van de basis én de actualisering, te onbetrouwbaar voor een afweging tussen vervoer in eigen regie of uitbesteding. De referentiekostprijs gold dan ook alleen als referentiepunt om ingediende offerteprijzen te situeren en af te wegen, en om grote afwijkingen in offerteprijzen te detecteren en te verklaren. De VVM kon immers bij de gunning van de 79 opdrachten geen echte kostprijsvergelijking maken, aangezien zij op dat ogenblik niet beschikte over de werkelijke interne kostprijzen. Zij kon bijgevolg op grond van de vergelijking evenmin de afweging maken bepaalde pakketten in eigen regie uit te voeren.

³⁶ Stuk 11 (1995-1996) - Nr.1, p.177 e.v.

3.3 Uitbesteding van de pachtcontracten

Op vraag van de Voorzitter van het Vlaams Parlement heeft het Rekenhof ook de toewijzing op 30 september 2002 van de pachtcontracten van een aantal verpachte busverbindingen onderzocht. Het heeft dit onderzoek in de loop van 2003 uitgevoerd en de resultaten ervan op 21 januari 2004 aan de VVM bezorgd, die op 19 februari 2004 antwoordde.

De VVM heeft voor de gunning van de diverse pachtcontracten houdende de exploitatie van geregeld vervoer, een beroep gedaan op de onderhandelingsprocedure met bekendmaking, met een inmededingingstelling door middel van een aankondiging over het bestaan van een kwalificatiestelsel.

3.3.1 Gekozen gunningvorm

In tegenstelling tot de klassieke sectoren, waar het beroep op de onderhandelingsprocedure maar in een beperkt aantal gevallen is toegestaan, is de aanbestedende overheid voor de gunning van overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in de nutsectoren altijd vrij op de onderhandelingsprocedure een beroep te doen, mits zij de bekendmakingsvoorschriften naleeft. Bij een oproep tot mededinging met aankondiging van het bestaan van een kwalificatiestelsel, worden de deelnemers aan een onderhandelingsprocedure gekozen uit de volgens dat systeem in aanmerking komende gegadigden.

3.3.2 Beheer van het kwalificatiestelsel

De aanbestedende overheid beheert het kwalificatiestelsel op grond van objectieve kwalificatiecriteria en -voorschriften, die, waar mogelijk, verwijzen naar de Europese normen. De aanbestedende overheid werkt de criteria en voorschriften zo nodig bij en verstrekt deze gegevens op vraag aan de belanghebbende dienstverleners. De dienstverleners kunnen op elk ogenblik vragen te worden gekwalificeerd. Dit betekent dat het stelsel open moet blijven gedurende de volledige geldigheidsduur ervan. Anders zou het kwalificatiesysteem een middel kunnen worden om de markt mee af te sluiten.

De VVM heeft het document *Kwalificatiestelsel voor pachters van geregeld vervoer* aangewend voor de kwalificatie van de dienstverleners. Sinds de eerste publicatie van het kwalificatiestelsel in 1998, zijn 120 kwalificatieaanvragen ingediend. De VVM kwalificeerde 105 kandidaten, meestal in 1999 en 2000. In de periode 2001-2003 leidden nog 27 aanvragen tot 19 kwalificaties. De kwalificaties uit 1999 en 2000 betroffen vooral kandidaat-pachters die al voor de VVM geregeld vervoer verzorgden. Op de 93 aanvragen in 1999 en 2000 kwalificeerde de maatschappij 13 nieuwe vervoerders. Bij de 27 aanvragen van 2001-2003 waren er 19 nieuwe kandidaat-pachters. 46 van de kandidaat-pachters vroegen een kwalificatie voor geheel Vlaanderen. Het begrip *nieuwe gekwalificeerde vervoerders* vergt wel nuancering: een aantal van de nieuwe gekwalificeerde vervoerders zijn tijdelijke verenigingen van bestaande,

al afzonderlijk gekwalificeerde, vervoerders. Eigenlijk kwalificeerde de VVM maar 17 echt nieuwe kandidaten.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat de VVM het kwalificatiestelsel correct beheert. Geen van de niet-gekwalificeerde vervoerders heeft dan ook de beslissing van de VVM tot niet-kwalificatie betwist.

Sinds het bestaan van het stelsel zijn er twee gekwalificeerde vervoerders die niet meer voldoen. De procedure voor het mededelen van het verval van kwalificatie staat niet volledig op punt. De VVM erkende dit en zal de procedure herbekijken.

3.3.3 Bekendmakingsvoorschriften

De aankondiging van het bestaan van een kwalificatiestelsel moet het voorwerp zijn van een aankondiging in het Europees Publicatieblad én in het Bulletin der Aanbestedingen als de Europese aanbestedingsdrempel is bereikt of overschreden (499.300 euro). Als het kwalificatiestelsel dat de aanbestedende overheid heeft opgezet, meer dan drie jaar geldig blijft, wat voor de onderzochte gunningdossiers het geval was, dan is een jaarlijkse bekendmaking van de aankondiging van het bestaan van dit stelsel nodig, eveneens zowel in het Europees Publicatieblad als in het Bulletin der Aanbestedingen. Daarbuiten moet de aanbestedende overheid ook voldoen aan de periodieke enuntiatieve aankondigingsverplichting (eenmaal per jaar) en de verplichting tot bekendmaking van de gegunde opdrachten. Aan deze laatste verplichting had de VVM niet voldaan. Als gevolg van deze vaststelling heeft de VVM de gegunde opdrachten op 6 juni 2003 toch nog bekendgemaakt. Zij beloofde erop te zullen toezien in de toekomst elke gegunde opdracht bekend te maken.

3.3.4 Aantal inschrijvingen en beoordelingen

De 103 gekwalificeerde inschrijvers hebben in totaal 183 offertes ingediend. Twintig offertes gingen uit van buitenstaanders⁽³⁷⁾, waaronder elf tijdelijke verenigingen waarvan de vervoerders afzonderlijk wel al opdrachten van geregeld vervoer uitvoerden, en die dus elk op zich geen buitenstaander waren⁽³⁸⁾.

Het bestek liet ook toe in te schrijven voor combinaties van opdrachten. Verschillende inschrijvers boden dan ook prijzen voor (soms meervoudige) combinaties van opdrachten. In totaal vonden zo 259 beoordelingen plaats.

³⁷ Met buitenstaanders worden nieuwe gekwalificeerde vervoerders bedoeld, die te voren geen opdracht van geregeld vervoer uitvoerden.

³⁸ Elf van de twintig zogenaamde buitenstaanders kregen een opdracht (of combinatie van opdrachten) toegewezen. In werkelijkheid ging het maar om vier nieuwe vervoerders die in totaal vier opdrachten ontvingen.

3.3.5 Aangewende gunningcriteria

Artikel 11 van het bestek bepaalde dat de VVM de offerte zou kiezen met de beste voorwaarden inzake prijs en kwaliteit. Aangezien het bestek niets vermeldde over de waarde van deze gunningcriteria, worden ze verondersteld gelijkwaardig te zijn (50%-50%). Bij de beoordeling van de offertes hanteerde de VVM echter een scoresysteem volgens een 84-16 verhouding voor respectievelijk prijs en kwaliteit.

De VVM stelde dat zij de verhouding enkel als leidraad voor de gunningbeslissingen gebruikte. Nochtans blijkt uit de informatie die de maatschappij het Rekenhof verstrekke, dat zij dit scoresysteem wel degelijk aanwendde bij de beoordeling van de offertes. Elk ander systeem zou volgens de pararegionale tot *onrealistische resultaten* hebben geleid. De VVM beloofde met deze opmerking rekening te zullen houden bij de herwerking van het bestek.

3.3.6 Beoordelingsmethodologie

Het indienen van de offertes werd gevolgd door onderhandelingen met de offerte-indieners, een finale evaluatie en vergelijking van de verschillende offertes en de uiteindelijke gunningbeslissing. Voor de controle, het onderzoek en de beoordeling van de offertes en voor het verstrekken van adviezen bij de gunningprocedure van deze overheidsopdrachten, stelde de VVM een beoordelingscommissie samen. Behalve de beoordeling van de offerteprijs en -kwaliteit, diende deze commissie ook adviezen te formuleren over de opstelling van de puntenclassificatie die op alle opdrachtenpakketten van toepassing was. Dit moest de gelijkheid van de inschrijvers vrijwaren en liet toe voor alle opdrachten eenzelfde objectieve maatstaf te hanteren. Uit het bestek konden de inschrijvers opmaken op welke wijze de VVM de criteria zou beoordelen. In de onderhandelingen werd dit nauwkeurig toegelicht.

Per offerte vond een beoordeling plaats van de kwaliteit van de dienstverlening. Het criterium *kwaliteit* bestond uit drie deelcriteria:

- *betrouwbaarheid van de dienstverlening* (terreinkennis, dienstuitvoering en dienstbegeleiding);
- *ouderdom en technische aspecten van het voertuigenpark* (ouderdom van het voertuigenpark, reserve en depannage en beschikbaarheid van de voertuigen);
- *personeel* (aanwezigheid, opleiding en beroepservaring).

Naargelang het criterium, kon deze beoordeling gaan van zeer goed tot onvoldoende, met tussentrappen.

Voor de beoordeling per offerte van de prijs, heeft de afdeling coördinatie-exploitatie van de VVM per opdracht een specifieke referentiekostprijs berekend (zie 3.1 en 3.2). De offerteprijs werd telkens vergeleken met de referentiekostprijs. Deze vergelijking heeft een prijscontrole mogelijk gemaakt, zelfs als er voor een opdracht maar één inschrijver was. Zij maakte het de VVM duidelijk wanneer zij verder moest onderhande-

len over de prijs of wanneer een hogere prijs moest worden verantwoord, onderzocht en verklaard in samenspraak met de bevoegde entiteit.

Van deze besprekingen heeft de VVM geen verslagen opgesteld. Informatie werd mondeling uitgewisseld tijdens vergaderingen of telefonisch. Kleine verschillen in de beslissingen over de aanvaardbaarheid van de prijzen, vloeiden voort uit het specifieke karakter van de exploitatie van sommige opdrachten.

Ten slotte bepaalde de VVM de meest voordelige offerte door een appreciatie van de verhouding *prijs-kwaliteit*. Daarbij hield zij telkens rekening met de specifieke aard en moeilijkheidsgraad van de ritten. De prijs kon zelf ook een impact hebben op de beoordeling van de kwaliteit van de dienstverlening. Een te lage prijs laat in sommige gevallen immers geen kwaliteitsvolle en betrouwbare dienstverlening toe.

De VVM heeft haar beoordelingssysteem na ontvangst van de offertes geleidelijk aan nog verfijnd. De verschillende benaderingen (prijs, kwaliteit, prijs-kwaliteit) hielden geen contradicties in. Zij moeten eerder worden beschouwd als verbeteringen om uiteindelijk tot een perfect beoordelingssysteem te komen.

De onduidelijkheden of onvolkomenheden bij de beoordeling van de offertes die het Rekenhof vaststelde, kon de VVM meestal verklaren of bleken marginaal te zijn. In geen geval hebben ze de keuze van de exploitant beïnvloed. Systematische inbreuken op de objectiviteit en het gelijkheidsbeginsel stelde het Rekenhof niet vast.

Het gebrek aan een vooraf vastgelegde, schriftelijke beoordelingsprocedure en aan een exhaustieve, schriftelijke registratie over de volledige lijn van de gunningprocedure (onderhandelingsfase, verantwoordingsfase, beoordelingsfase, toewijzingsfase), bemoeilijkt wel de controleerbaarheid ervan.

3.3.7 Marktwerving

Artikel 12 van het bestek wilde een optimale marktwerving verzekeren door te verbieden meer dan 5% van de op de markt gebrachte kilometers aan eenzelfde vervoerder toe te vertrouwen. Bij de opmaak van het bestek had de juridisch adviseur van de VVM gewezen op het delicate karakter van deze bepaling wegens het concurrentiebeperkend karakter ervan. De VVM heeft echter beslist de bepaling te behouden, mede omdat dit de uitdrukkelijke wens was van de Vlaamse Minister van Mobiliteit.

De pararegionale heeft de 5%-drempel per vervoerder toegepast. Hoewel het overgrote deel van de pachters zich in een groep of samenwerkingsverband had verenigd, bleek er geen limiet per groep te bestaan. Op grond van de beschikbare gegevens, heeft het Rekenhof dan ook opgemerkt dat de toewijzing per groep de 5%-drempel ernstig overschreed. Voor één groep lag het kilometerpercentage zelfs op 25%.

De VVM kwam zodoende onvoldoende tegemoet aan de ratio legis van artikel 12, nl. geen nieuwe monopolies creëren, kleinere bedrijven gelijke kansen bieden en de markt niet drastisch verstoren.

De VVM heeft gerepliceerd dat zij enkel de pachters kent zoals die in de erkenningsregeling zijn gekwalificeerd, hetzij afzonderlijk, hetzij in de vorm van een tijdelijke vereniging. De groepen waarnaar het Rekenhof verwijst, kent zij niet, aangezien zij geen zicht heeft op de aandeelhoudersstructuur ervan. De VVM erkende wel dat zij de *concentratie van marktspelers* had kunnen vermijden, mocht zij de aandeelhoudersstructuur van deze marktspelers hebben opgevraagd.

3.3.8 *Stijging van de kostprijs na mededinging*

De totale kostprijs van de 79 pakketten bedroeg bij de toewijzing 108,78 miljoen EUR. Bij een systematische toewijzing van de pakketten aan de inschrijvers met de laagste offerteprijs of de goedkoopste combinatie, zou de VVM 106,13 miljoen EUR hebben moeten betalen. Door haar keuze voor de beste en niet laagste offerte, heeft de maatschappij dus een meerprijs van 2,65 miljoen EUR (2%) moeten betalen. Zij heeft twintig opdrachten (25%) toegewezen aan de laagste inschrijver. Voor 17 opdrachten was er maar één inschrijver. Achttien opdrachten (23%) werden toegewezen aan de hoogste inschrijver. Vierentwintig opdrachten gingen naar de inschrijver die noch de hoogste, noch de laagste offerte had ingediend.

De kostprijs lag bij de toewijzing 8% hoger dan de geraamde prijs van 100,61 miljoen EUR. Die raming stoelde op de referentiekostprijs (zie punt 3.2). De VVM steunde ook bij de beoordeling en vergelijking van de offertes op de referentiekostprijs, aangezien het kostprijsberekennings- en kostprijsvergelijkingssysteem nog niet definitief op punt stond. De vraag rijst dan ook of de beoordeling van de offertes op grond van het werkelijke kostprijscalculatiesysteem dat thans voorhanden is, tot een andere selectie zou hebben geleid.

Volgens de VVM heeft de marktconsultatie de vervoerders de mogelijkheid geboden een inhaaloperatie te realiseren: de voorbije jaren beperkte de VVM immers in functie van de budgettaire mogelijkheden de prijsverhogingen die de vervoerders vroegen³⁹. Van 1997 tot januari 2003 bedroeg de totale verhoging van de standaardkostprijs 23,34%. De VVM beperkte de verhogingen in deze periode echter tot 14,60%. Het kende

³⁹ De laatste verhoging, vóór de gunning, dateert van 19 februari 2003. De VVM heeft toen beslist een verhoging van de standaardkostprijs met 2,55% toe te passen vanaf 1 januari 2002, mits de uitgavenpost pachters met deze verhoging binnen de haar toegekende marge zou blijven. De pachters hadden een prijsstijging van 3,57% gevraagd en minstens een verhoging van 2,9% (de evolutie van het indexcijfer over de periode januari 2001-2002).

dus 8,74% niet toe. De toegestane verhogingen hielden dus geen gelijke tred meer met de werkelijke kostprijsverhoging, die de vervoerders volgens de VVM doorrekenden in hun huidige prijs. Het Rekenhof stelt daarbij de vraag waarom de VVM deze gekende potentiële prijsverhogingen niet verrekenende in de referentiekostprijs die zij per pakket opstelde. Dat zou het zogenaamde verrassingseffect van de prijsverhoging bij de toewijzing uitgesloten hebben. De VVM antwoordde dat zij dit niet kon voorzien en dat zij pas achteraf kon concluderen dat een inhaalbeweging plaatsvond. Volgens de pararegionale had er even goed geen inhaalbeweging kunnen zijn, aangezien de concurrentie speelde door de reglementering op overheidsopdrachten.

De VVM merkte ook op dat de kostprijsverhoging niet louter mathematisch mag worden voorgesteld, aangezien de opdrachten anders werden samengesteld, wat mogelijk andere prijsevoluties teweegbracht. Het Rekenhof kan daarmee instemmen, maar wijst erop dat de prijsverhoging niet wordt geplaatst tegenover de vroegere opdrachten, maar tegenover de geraamde kostprijs, op grond van de nieuw samengestelde opdrachten.

De kostprijs bij de toewijzing is ook niet de prijs die de pachters definitief in rekening zullen brengen. Die werkelijke kostprijs zal immers steunen op het effectief aantal gereden kilometers en de effectieve anciënniteit van de ingezette personeelsleden⁴⁰. Bij de toewijzing heeft de VVM rekening gehouden met een gemiddelde dienstanciënniteit van het rijdend personeel van 15 jaar. De werkelijke anciënniteit ligt lager. De verrekening voor de periode januari-oktober 2003, op grond van de werkelijke anciënniteit, was op het ogenblik van het onderhavige onderzoek in opmaak. De vermindering door de geringere anciënniteit wordt echter grotendeels tenietgedaan door de prijsherziening die, overeenkomstig artikel 27 van het bestek, op 1 januari 2003 moest worden doorgevoerd. Volgens de cijfers die de VVM verstrekke, leverde de verrekening van de werkelijke anciënniteit de eerste 10 maand van 2003 een besparing van ongeveer 2 miljoen EUR op. Die besparing bedraagt nog nauwelijks een half miljoen EUR bij de toepassing van de indexverhoging van 2% op de personeelskosten.

⁴⁰ Conform artikel 5 van het bestek.

4 Conclusies

Eind 2002 heeft de VVM haar kostprijsstelsel gefinaliseerd en de onderliggende beheerssystemen verder ontwikkeld. Deze systemen leveren niet alleen de noodzakelijke kostengegevens, zij genereren ook vrij gedetailleerde informatie over het aantal afgelegde kilometer, het aantal kilometer per lijn, de gemiddelde uurlonen, de verbruiken, de tijd besteed aan onderhoud en herstellingen, enz. Het punteringstelsel van de loontrekkenden kampt echter nog steeds met een gebrek aan actuele richtlijnen voor een uniform gebruik van de werkboncodering over de entiteiten heen. De bestaande werkboncodering en het berekend gemiddeld uurloon laten voorts wel een gedetailleerde toewijzing van de personeelskosten van de technische diensten toe, maar de VVM maakt daar tot op heden nog geen gebruik van.

De toegepaste kostencalculatiemethodiek richtte zich hoofdzakelijk op een kostprijsvergelijking met de pachters. Het is een variatie van de direct costingmethode, die enkel rechtstreeks toewijsbare, variabele kosten in de kostprijs opneemt. Deze methode is geschikt om een *make or buy*-beslissing mee te funderen, maar zij houdt sommige directe vaste exploitatiekosten, zoals afschrijvings- en onderhoudskosten van werkhuizen, stelplaatsen en onderhoudscentra, buiten beschouwing. In totaal blijft ongeveer 38% van de totale kosten (exclusief de kosten verbonden aan de pachters) buiten de berekende kostenparameters. Naargelang de doelstellingen van haar kostprijsberekening, dient de VVM deze kosten geheel of gedeeltelijk op te nemen in de kostprijs. Het huidige model kan wel als basis dienen voor een verdere uitwerking van de kostentoe wijzing. Het is echter nog niet duidelijk hoe een dergelijke kostencalculatie in de toekomst zal verlopen.

Buiten de personeelskosten, wijst de VVM alleen bepaalde exploitatiekosten en de brandstofkosten rechtstreeks toe aan een meer gedetailleerde voertuigtypologie. De overige kosten die zij tot op tractieniveau zou moeten toewijzen, verbindt zij in eerste instantie met een meer algemene tractie-indeling, die minder gedetailleerd is dan de typologie bij de werkboncodering en in de kilometertoepassing. Dit houdt in dat zij deze kosten aan de hand van het relatief aantal kilometers dat een bepaald voertuigtype vertegenwoordigt, verder toewijst aan de meer gedetailleerde voertuigtypes. De VVM gaat er daarbij van uit dat deze kosten (bv. herstellingskosten) voor elk van deze types per kilometer gemiddeld gelijk zijn. Het is echter de vraag of dit effectief het geval is, en zo niet, of de verschillen een toewijzing op het meest gedetailleerde tractieniveau wettigen.

De raad van bestuur besliste op 30 september 2002 over de offertes van de kandidaat-pachters voor de 79 uit te besteden pakketten, terwijl het kostencalculatiesysteem pas vanaf januari 2003 operationeel was. De VVM kon de offertebeoordeling dus nog niet steunen op een vergelijking met de interne kostprijzen van het in eigen regie verrichte vervoer. Om toch het prijs criterium te kunnen hanteren, heeft de VVM bij de gunning gebruik gemaakt van een specifieke, per opdracht bepaalde referentiekostprijs. Deze kostprijs was een raming op grond van gekende parameters. De methodiek ervan was dus meer verwant met de standaard- dan

met de analytische kostencalculatie. Deze referentiekostprijs liet geen werkelijke *make-or-buy*-afweging toe. De VVM gebruikte hem ook alleen maar als referentiepunt om de ingediende offerteprijzen te kunnen situeren en grote afwijkingen te detecteren.

De VVM heeft voor de marktconsultatie als openbaar nutsbedrijf terecht de onderhandelingsprocedure met publicatie van het bestaan van een kwalificatiestelsel gebruikt. De maatschappij beheert het kwalificatiestelsel bovendien op een correcte manier. Van beperking van de mededinging was geen sprake. De gunning verliep naar behoren, op kleine, al geregelde onregelmatigheden na wat betreft de bekendmaking van de gegunde opdrachten, die geen invloed hadden op de gunning. De beoordelingsprocedure stond echter vooraf niet volledig op punt. Hoewel het bestek geen bepalingen bevat over het gewicht van de gunningcriteria, hanteerde de VVM bij de beoordeling een 84-16-verhouding voor de criteria prijs en kwaliteit. Zij heeft voorts noch van de onderhandelingen, noch van de gunningen exhaustieve verslagen opgemaakt, wat de controleerbaarheid bemoeilijkt. Niettemin lijken de beoordeling en de vergelijking van de offertes op enkele details na, correct te zijn verlopen. Systematische inbreuken op de objectiviteit en het gelijkheidsbeginsel stelde het Rekenhof niet vast.

De VVM heeft wel de ratio legis van de bestekbepaling over de marktwerking onvoldoende gevolgd. Een concentratie van de marktspelers kan immers niet worden ontkend, ook al werd de 5%-norm formeel gerespecteerd.

Ten slotte was de prijsstijging groter dan geraamd. Deze stijging is gedeeltelijk het gevolg van de besteisen, maar ook van het budgettaire keurslijf dat de VVM er de voorbije jaren van weerhield de prijsverhogingen die de vervoerders vroegen, toe te kennen.

De VVM heeft al een aantal maatregelen voorzien of geïmplementeerd die enigszins tegemoetkomen aan de onderstaande aanbevelingen van het Rekenhof.

5 Aanbevelingen

1. De VVM dient de kostprijzen die het kostencalculatiesysteem genereert in de toekomst te gebruiken om bij de gunning van contracten aan pachters de offerteprijzen te beoordelen. Deze handelwijze moet de VVM ook toelaten een realistische raming te maken van de budgettaire impact van de gunning.
2. Bij een kostprijsvergelijking met de pachters moet de VVM onderzoeken of en in welke mate zij de directe vaste kosten die variabel worden vanaf bepaalde prestatie- of capaciteitsgrenzen (bv. kosten van onderhoudscentra en werkhuizen), moet opnemen in de kostprijs.
3. Bij de kostprijsberekening per voertuigtype moet de VVM trachten de kosten op een zo accuraat mogelijke wijze toe te wijzen aan een zo gedetailleerd mogelijke voertuigtypologie.
4. De gegevens in de aanleveringssystemen van het kostencalculatiesysteem moeten relevant zijn, d.w.z. nuttig voor de kostprijscalculatie, correct, tijdig, voldoende gedetailleerd en op uniforme wijze geregistreerd. Om die relevantie te waarborgen dient de VVM de huidige aanleveringssystemen te updaten bij elke organisatiewijziging met een effect op de kostprijsberekening.
5. De VVM dient bij een kostencalculatie met een andere doelstelling dan een kostprijsvergelijking te onderzoeken welke kostprijsmethode aangewezen is en welke kosten zij in de kostprijs moet opnemen in functie van de doelstelling.
6. De VVM moet er bij uitbesteding van vervoerprestaties aan pachters over waken:
 - de relatieve waarde van de gunningcriteria in het bestek vast te leggen,
 - de beoordelingsmethodologie van de offertes voorafgaandelijk op punt te stellen en aan de gegadigden mede te delen,
 - de gunningdossiers volledig en voldoende uitgebreid bij te houden voor elke procedurefase (onderhandeling, verantwoording, beoordeling, toewijzing),
 - bij de toepassing van de bestekbepalingen over de marktwerking ook rekening te houden met de feitelijke markttoestand.

6 Antwoord van de minister en repliek van het Rekenhof

De Vlaamse Minister van Mobiliteit heeft op 20 december 2004 geantwoord dat de analyse van het Rekenhof zeer gedetailleerd en onderbouwd is (zie bijlage 2).

Volgens de minister zijn de onvolkomenheden die het Rekenhof heeft aangehaald in verband met het punteringssysteem loontrekkenden van de technische diensten en de verwerking van deze gegevens in het kostprijsstelsel echter niet geheel relevant. Bij het gebruik van vergelijkende kostprijzen is het volgens haar aangewezen de parameters op een meer geconsolideerd niveau toe te passen, in dit geval het type voertuig (standaardbus, gelede bus, enz.).

Het Rekenhof blijft erbij dat de technische diensten de werkbondcodes niet altijd uniform gebruiken door een gebrek aan specificatie en actuele richtlijnen voor een uniform gebruik van de codes over de entiteiten heen. Deze werkbondcodes zijn noodzakelijk voor een accurate toewijzing van de kosten van de technische diensten, die een relatief groot aandeel van de personeelskosten vertegenwoordigen (zie bijlage 1, punt 1.4). Bij de kostprijsvergelijking die onderwerp was van dit rapport, volstond het onderscheid naar standaardbus, gelede bus, enz. Bij kostprijsanalyses met andere doelstellingen kan echter een meer gedetailleerd onderscheid nodig zijn. In dat geval moet de VVM haar kosten correct en accuraat kunnen toewijzen.

De minister stelde verder dat De Lijn inzake kostprijsmethodiek en methodekeuze altijd heeft geopteerd voor het capteren en bijhouden van alle detailgegevens. Afhankelijk van de gevraagde analyse of rapportering kan de maatschappij aldus op een eenvoudige en snelle wijze een verschillende methode van kostentoe wijzing of -verdeling hanteren. Het Rekenhof heeft er akte van genomen dat voor nieuwe analyses of rapporteringen snel een aangepaste methode zal worden toegepast.

De minister meent dat het voorafgaandelijk bepalen van de relatieve waarde van de gunningcriteria aangewezen is bij een offerteaanvraag, maar niet bij een correct toegepaste onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking. Dan moet de aanbestedende overheid de gegevens die uit de marktraadpleging resulteren, beoordelen op grond van de criteria die aan alle inschrijvers vooraf zijn bekendgemaakt. In casu heeft de VVM daarbij de verhouding prijs-kwaliteit vooral als leidraad gebruikt om de gelijke behandeling van de inschrijvers te garanderen.

Het Rekenhof wijst erop dat de overheid bij een onderhandelingsprocedure weliswaar over de discretionaire bevoegdheid beschikt de voordeligste contractant te kiezen, maar dat die bevoegdheid niet willekeurig mag zijn en dat de overheid de beginselen van behoorlijk bestuur en het gelijkheidsbeginsel in acht moet nemen. De gunningcriteria moeten daarom voldoen aan de eisen van transparantie, verifieerbaarheid en objectiviteit. Dit houdt in dat vooraf moet bekend zijn op welke wijze de

gunningcriteria zullen worden gewogen, opdat de inschrijvers daar bij hun offerte rekening mee kunnen houden. Het niet vermelden van deze relatieve waarde in het bestek impliceert de gelijkwaardigheid van de gunningcriteria⁴¹).

Wat de bepaling over de marktwerking betreft, heeft de minister de bedenking herhaald dat De Lijn alleen de exploitanten kent zoals de erkenningsregeling ze kwalificeert. De *groepen* waarnaar het rapport verwijst, kent De Lijn niet aangezien zij geen zicht heeft op hun aandeelhoudersstructuur. Het Rekenhof kan hiermee akkoord gaan, maar wijst erop dat de VVM de feitelijke markttoestand kan kennen door eenvoudigweg de aandeelhoudersstructuur op te vragen. De VVM heeft dat in zijn repliek op het verslag van het Rekenhof zelf erkend.

Het Rekenhof is ten slotte verheugd te vernemen dat de VVM zal rekening houden met de geformuleerde aanbevelingen en dat de maatschappij al werk heeft gemaakt van een aantal optimalisaties.

⁴¹ Zie ook overweging 55 van richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedure voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten. Deze overweging, tot stand gekomen op grond van de jurisprudentie bij de bestaande reglementering, stelt dat aanbestedende diensten de nodige transparantie moeten garanderen om iedere inschrijver de mogelijkheid te bieden redelijkerwijs kennis te nemen van de criteria en nadere regelingen die het bestuur zal toepassen ter bepaling van de economisch voordeligste inschrijving. Het bestuur moet daarom tijdig de gunningcriteria en het relatieve gewicht van elk van deze criteria aangeven, zodat de ondernemers er bij de opstelling van hun inschrijving kennis van hebben.

Bijlage 1: Stand van zaken per kostensoort

1 Personeelskosten

De kosten van bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen vormen de hoofdmoot (ongeveer 70% in 2003; zie punt 2.4) van de totale bedrijfskosten, geen rekening houdend met de kosten voor de pachters. Hun correcte allocatie is dus essentieel voor een valabele kostprijscalculatie. De onderstaande tabel overziet de situatie van de bezoldigingen op het einde van 2002 en de verdeling over de loon- en weddentrekkenden en de directie:

	Aantal ⁽⁴²⁾	%	Bezoldigingen (in duizenden EUR) ⁽⁴³⁾	%
Loontrekkenden	5.389	82,6	144.062,6	73
Weddentrekkenden	1.129	17,3	46.524,2	23
Directie	10	0,1	4.451,5	2
Totaal	6.528	100,0	195.038,3	100

De loontrekkenden (zowel de chauffeurs als het personeel van de technische diensten) vertegenwoordigen ongeveer 83 % van het totale aantal personeelsleden en 74 % van het totaalbedrag aan bezoldigingen. Door het directe verband tussen de prestaties van de loontrekkenden en de gepresteerde kilometers, is de toewijzing van deze kosten relatief eenvoudig.

De prestaties van de weddentrekkenden kunnen al dan niet een rechtstreeks verband vertonen met de exploitatie. In elk geval zijn voor de toewijzing van deze kosten omslagsleutels nodig. Voor de personeelskosten van de directie is de band met de exploitatie veel minder vanzelfsprekend. De VVM kan ze maar op arbitraire basis toewijzen, bv. aan gepresteerde kilometers.

Een correcte toewijzing van deze personeelskosten is dus al een grote stap naar een betrouwbare kostprijs. Daartoe moet de VVM:

- de personeelskosten correct en op een voldoende gedetailleerd niveau registreren;
- de gepresteerde uren correct registreren en valideren;
- bij gebrek aan een rechtstreeks verband met de kostendrager de omslagsleutels nauwkeurig bepalen.

⁴² In voltijdse equivalenten (staat I.A.2. van de sociale balans) op 31 december 2003.

⁴³ Beperkt tot de bezoldigingen en rechtstreekse sociale voordelen.

1.1 Loontrekkenden

De categorie loontrekkenden kent de volgende subcategorieën: loontrekkenden exploitatie, loontrekkenden technische diensten en andere loontrekkenden.

De loontrekkenden exploitatie zijn nagenoeg uitsluitend chauffeurs. Voor hen bestaat een direct en variabel verband tussen de gepresteerde uren en de afgelegde kilometers. De loontrekkenden technische diensten omvatten de technici die instaan voor het onderhoud en de herstelling van de bussen en trams, de magazijniers en de brigadiers (leiding van een brigade mecaniciens, elektriciens, ...). Ook voor hen zijn de kosten direct en variabel. Punteringssystemen registreren de gepresteerde uren van zowel de chauffeurs als de technici op gedetailleerde wijze. De VVM gebruikt deze informatie voor de toewijzing van de kosten aan een kilometer bus- of tramvervoer. Door de zware last van de personeelskosten, is ook dit van essentieel belang voor de berekening van een valabele kostprijs.

1.1.1 Loontrekkenden exploitatie

De berekening van de kilometerkosten van de chauffeurs op een bepaalde lijn vergt kennis van het aantal op de lijn gereden uren, het gemiddelde uurloon en het aantal afgelegde (beladen) kilometer op die lijn:

- De kilometertoepassing houdt het aantal gereden uren bij en verbindt die uren aan onder meer voor kostencalculatiedoeleinden interessante informatie zoals entiteit, periode, lijngroep en lijnnummer, soort voertuig en dag (weekdag, zaterdag of zondag). De chauffeurs leveren behalve rijprestaties ook prestaties die niet onmiddellijk toewijsbaar zijn aan de kilometerkostprijs per lijn (tanken, wassen voertuig, wachttijden, verbindingsritten, ...). Daarom berekent de VVM een toeslag op de gereden tijd. Zij kan deze prestaties onmogelijk op objectieve basis rechtstreeks aan een bepaalde lijn toerekenen en bepaalt daarom een toeslagpercentage op grond van het gemiddelde van de verhouding gepresteerde-gereden uren per entiteit in de betrokken maand. Door de toepassing van dit toeslagpercentage op de gereden tijd komt het aantal *gepresteerde uren* per lijn tot stand⁴⁴.
- Ook het *aantal afgelegde beladen kilometers* per lijn resulteert uit de kilometertoepassing. De combinatie van het aantal gepresteerde uren per lijn met het gemiddelde uurloon geeft de kostprijs van de chauffeurs per lijn. Gedeeld door het aantal kilometer per lijn, levert het de chauffeurskosten per kilometer voor een bepaalde lijn op.

⁴⁴ De belbussen vormen een uitzondering op deze werkwijze: i.p.v. de gereden uren worden de gepunteerde uren gebruikt, en het toeslagpercentage is gebaseerd op de verhouding gepresteerde-gepunteerde uren.

1.1.2 *Loontrekkenden technische diensten*

Een accurate toewijzing van de loonkosten van de technische diensten per kilometer vergt de volgende gegevens: het aantal aan een bepaalde taak gepresteerde uren, parameters om de taak toe te wijzen aan een type voertuig en het gemiddeld uurloon:

- Het punteringssysteem loontrekkenden-technische diensten houdt het *aantal gepresteerde uren per taak* bij. Met de werkbondcodes imputeert en specificeert de VVM de taken in dit systeem. Zij maakt onder meer een onderscheid tussen werkbons voor uitbatingswerken aan voertuigen (trams en bussen), uitbatingswerken aan infrastructuur en dienstvoertuigen, grote hernieuwingen aan trams en bussen, en herstellingen ingevolge aanrijdingen. De werkbondcode bevat verder ook het type voertuig en het soort werk. De hier gebruikte indeling naar type tractie komt ook weer bij de verdere bepaling van de kostenparameters per type tractie.
- De VVM zondert de *personeelskosten* van de loontrekkenden-technische diensten weliswaar eerst af van de loontrekkenden-exploitatie, maar globaliseert ze vervolgens per entiteit en verdeelt ze over het aantal door die entiteit afgelegde kilometer. Zo bekomt de maatschappij een kostprijs loontrekkenden-technische diensten per afgelegde kilometer. Een verdere verdeling naar het type voertuig kan dan enkel volgens de verhouding van het aantal afgelegde kilometer door bv. de types standaardbus streek, lagevloerbus stad, spitsuurbus of langeafstandsbus tot het totaal aantal afgelegde kilometer. Een rechtstreekse toewijzing van deze personeelskosten naar het type voertuig, mogelijk op grond van de werkbondcodes, vindt dus niet plaats. Het punteringssysteem loontrekkenden-technische diensten bevat nochtans voldoende informatie om op correcte en gedetailleerde wijze het aantal gepresteerde uren toe te wijzen aan het type voertuig. Gecombineerd met het gemiddelde uurloon voor de loontrekkenden van de technische diensten, maakt dit in principe een vrij nauwkeurige toewijzing mogelijk van de loonkosten van een bepaalde taak aan een bepaald type voertuig.

1.2 *Weddentrekkenden*

De verdere toewijzing van de kosten van de weddentrekkenden vereist een onderscheid tussen de personeelsleden van de *centrale diensten* en die van de *entiteiten*.

In zijn onderzoek van 1998 stelde het Rekenhof al dat de kosten van de directies *Personeelsbeleid, Marketing en strategie, Financieel beleid en Techniek en exploitatie* van de centrale diensten indirecte kosten zijn, die de VVM bij gebrek aan een eenduidig, kwantificeerbaar verband met de eigenlijke exploitatie alleen met verdeelsleutels kan toewijzen. De toewijzing hangt af van de doelstelling van de kostencomputatie. In het voorliggende ontwerp, dat vooral een kostprijsvergelijking met de pachters nastreeft, blijven ze (terecht) onvermeld en worden ze dus niet toegewezen. Het gaat immers om kosten van organisatorisch-administratieve aard die geen rechtstreeks verband vertonen met de exploitatie, maar kaderen in de beleidsvoorbereidende en vervoermana-

gementtaak van de VVM. Het is nog onduidelijk of en hoe de VVM deze kosten in aanmerking zal nemen voor bv. een kostprijsberekening in het kader van de scheiding tussen geregeld en niet-geregeld vervoer of bij de berekening van de kosten van bijkomende opdrachten⁴⁵).

Voor de toewijzing van de entiteitkosten dient de VVM een onderscheid te maken tussen de afdelingen *Financiën*, *Marketing* en *Personeel en IKZ* enerzijds, en *Exploitatie en Vaste installaties en rollend materieel (techniek)* anderzijds:

- De eerste drie afdelingen genereren alleen indirecte kosten, waarvoor eenzelfde bedenking geldt als voor de kosten van de centrale diensten.
- In de afdeling Exploitatie leunen een aantal functies sterk aan bij de exploitatie, nl. de regiochef en de exploitatiechef en zijn ondergeschikten. Het zijn functies die vooral kaderen in de vervoermanagementtaak van de VVM. De verwante personeelskosten blijven vast binnen bepaalde capaciteitsgrenzen. Het gaat dus om een directe, maar vaste kost, die, afhankelijk van de doelstelling van de kostprijsberekening, kan worden toegewezen. De VVM neemt deze kosten in de marginale benadering van het kostprijsontwerp terecht niet op, aangezien het kosten zijn die losstaan van de uitvoerder van de dienst (regie of exploitant). Als de kostprijscalculatie een andere doelstelling moet dienen, moet de VVM deze kosten met een omslagsleutel toewijzen aan de kostendragers. De overige personeelskosten van afdeling Exploitatie zijn indirect. Daarvoor geldt de bovenvermelde bedenking.
- Ook de afdeling *Techniek* kan een aantal functies bevatten die rechtstreeks met de exploitatie samenhangen. Het gaat in dat geval opnieuw om directe, vaste personeelskosten, die de VVM in het huidige ontwerp niet meerekent, maar die bij een andere doelstelling van de kostencalculatie wel in aanmerking kunnen komen.

De kosten van de weddentrekkenden zijn dus overwegend indirect van aard en meestal alleen met een omslagsleutel verdeelbaar naar een of meer kostendragers. Het huidige ontwerp van kostencalculatie wijst deze kosten niet toe. Voor de huidige doelstelling hoeft dit ook niet. Het is echter nog niet duidelijk of en hoe de VVM deze kosten zal toewijzen in kostprijsberekeningen met een andere doelstelling, zoals het onderscheid tussen geregeld en niet-geregeld vervoer of de kostenbepaling van bijkomende opdrachten.

Na een algemene rondvraag heeft de VVM voor elke functie van weddentrekkende een procentuele toewijzing gemaakt van de gewerkte tijdsduur naar een aantal kostencategorieën, zoals: historische kosten, overheadkosten algemeen, overheadkosten beheer, overheadkosten exploitatie, ... Voorlopig resulteert deze kostenverdeling alleen in ad hoc rapportering. Het is niet duidelijk of de maatschappij deze kostenverde-

⁴⁵ Zie 2.2 in dit verslag over de kostencalculatieverplichtingen van de VVM.

ling wil gebruiken in een verdere kostenverbijzondering naar kostenplaatsen of kostendragers, noch hoe dit eventueel zal geschieden.

1.3 Directie

De loonkosten van het hoger kader vormen een indirecte kost. Na de bovenvermelde rondvraag heeft de VVM ook voor de directiefuncties een procentuele toewijzing gemaakt van de gewerkte tijdsduur naar een aantal kostencategorieën, zoals voor de overige weddentrekkenden. Ook daaruit vloeide voorlopig alleen ad hoc rapportering voort. Het is ook hier onduidelijk of de VVM deze kostenverdeling zal gebruiken bij een verdere kostenverbijzondering. Een verdere toewijzing van deze personeelskosten vindt tot op heden niet plaats, ook niet in het kader van een kostprijscalculatie met een andere doelstelling dan de vergelijking met de pachters.

1.4 Valideren van gepresteerde uren middels gemiddeld uurloon

Het gemiddeld uurloon wordt berekend uit de bestanden voor de loonbetaling. De VVM maakt een onderscheid tussen loontrekkenden, weddentrekkenden en directie. Voor de verdere toewijzing in de analytische boekhouding splitst zij de kosten van de loontrekkenden naar loontrekkenden-chauffeurs en loontrekkenden technische diensten. Voor elk van deze personeelscategorieën kan zij een gemiddeld uurloon berekenen.

De loontrekkenden-chauffeurs vertegenwoordigen het grootste aandeel in de globale personeelskosten. De onderstaande tabel bevat ter illustratie de cijfers 2003 voor de financieel zwaarst doorwegende entiteit Antwerpen (in EUR):

Loontrekkenden-chauffeurs	67.905.547,43
Loontrekkenden-technische diensten	15.636.098,21
Weddentrekkenden	15.713.699,35
Directie	816.478,60
Totaal	100.071.823,59

In 2003 vertegenwoordigden de loontrekkenden-chauffeurs dus 67% van de globale personeelskosten in de entiteit Antwerpen. Deze personeelscategorie leunt ook het dichtste aan bij de eigenlijke exploitatieactiviteiten. Dat maakt een correcte toewijzing ervan essentieel voor een valabele kostprijs.

De VVM berekent het gemiddelde uurloon van de loontrekkenden-chauffeurs op grond van het werkelijke basisloon van de betrokken personeelsleden. Daaraan koppelt zij het aantal gepresteerde uren dat er tegenover staat. Zo ontstaat een gemiddeld (basis)uurloon voor de chauffeurs.

Buiten de basisverloning bestaan echter nog tal van andere personeelskosten: eindejaarstoelage, vakantiegeld, sociale lasten, vergoedingen, premies, ... Van deze kosten berekent de VVM de verhouding ten op-

zichte van het basisloon. Dit gebruikt zij om de toeslag op het gemiddeld (basis)uurloon voor de andere indirecte personeelskosten te berekenen.

Voor de chauffeursprestaties op zaterdag en zondag en voor nachtwerk berekent de VVM een afzonderlijke toeslag op het gemiddelde uurloon. De supplementen voor zaterdag- en zondagwerk bedragen respectievelijk 15% en 100%, voor nachtwerk is er een forfaitair bedrag van 1,1863 EUR per uur. Daarop rekent de VVM 54% sociale lasten. Dit percentage resulteerde uit een vergelijking met het basisloon van de kosten van patronale bijdragen, vakantiegeld, eindejaarspremie, enz. De combinatie van het aantal gepresteerde uren op zaterdag of zondag of voor nachtwerk met de bovengenoemde bedragen en percentages geeft de kostprijs van het zaterdag-, zondag- of nachtwerk op een bepaalde lijn.

Een gelijkaardige berekeningswijze kan ook worden toegepast voor alle andere personeelscategorieën om per categorie tot een gemiddeld (basis)uurloon en toeslagpercentages voor de andere personeelskosten te komen.

2 Voorraadverbruiken

Voor de berekening van de kostprijs van een kilometer vervoer moet de VVM ook de kosten van voorraadverbruiken in aanmerking nemen. Zij moet daarbij een onderscheid maken tussen verbruiken die een *rechtstreeks en variabel* verband vertonen met het aantal gereden kilometers (zoals het verbruik van gasolie, olie, onderdelen, ...), en de verbruiken die zij maar *indirect* kan toewijzen of die niet variëren met het aantal afgelegde kilometer (bv. het elektriciteitsverbruik van de kantoren van de centrale diensten). De kosten die variabel zijn en rechtstreeks toewijsbaar aan de afgelegde kilometers, dient de VVM mee op te nemen in de kostprijscalculatie voor de vergelijking met de pachters.

Het verbruik van brandstoffen voor bussen (gasolie en aardgas) vertoont een ontegensprekelijk rechtstreekse en variabele band met het aantal afgelegde kilometers, en weegt in vergelijking met het geheel van de overige verbruiken vrij zwaar door in de totale exploitatiekosten van de VVM (4,1% voor de brandstoffen alleen, tegenover 3,4% voor de overige verbruiken ; zie 2.4). De behandeling ervan wijkt in kostencalculatorisch opzicht bovendien af van de wijze waarop de overige verbruiken in de analytische boekhouding worden verwerkt.

Voor de *busbrandstofkosten* legt de VVM bij elke tankbeurt automatisch het verband met het voertuignummer van de bus. Aan elk voertuignummer kan zij ook onmiddellijk het voertuigtype koppelen (volgens een type-indeling die identiek is aan die voor de werkbons). Zo kan zij het verbruikt aantal liter en de kostprijs per liter rechtstreeks op een bepaald voertuigtype aanrekenen en een verband leggen met de kilometertoe-passing, die het aantal afgelegde kilometer per type voertuig en per lijn registreert.

De toewijzing van de *overige verbruiken* verloopt volgens de algemene werkwijze. De VVM alloceert deze verbruiken in eerste instantie op grond van de werkbondocoding. Gaat het om uitbatingswerkbons aan voertuigen, dan wijst zij de kosten toe aan de exploitatie en kent zij het type tractie aan de hand van de werkbondocoding. Een deel van de verbruikskosten die de werkbons aanrekenen voor uitbatingswerken aan infrastructuur en dienstvoertuigen, grote hernieuwingen aan voertuigen en herstellingen ingevolge aanrijdingen, wijst de VVM eveneens aan de exploitatie toe. In dat geval relateert zij deze verbruiken aan een voertuigtype op grond van de ASWFIN-parameters voor het type tractie. Zij gebruikt vervolgens de conversietabel om de kosten verder te verdelen over de voertuigtypering die de werkbondocoding hanteert. De resterende kosten op deze werkbons die geen rechtstreeks verband vertonen met de exploitatie (of dus met het aantal afgelegde kilometer), wijst de VVM toe aan de overheadkosten.

Ten slotte wijst de maatschappij de verbruikskosten die niet op een van de vermelde werkbondocodes worden aangerekend, op basis van het rekeningnummer toe aan de exploitatie- of de overheadkosten. Gaat het om exploitatiekosten, dan vindt weer door gebruik van de ASWFIN-parameters en de conversietabel een verdere allocatie naar het voertuigtype plaats.

Bij de verbruiken gegroepeerd in de overheadkostencategorieën maakt de VVM voorlopig alleen nog een onderscheid naar entiteit, afdeling en stelplaats.

3 Elektrische energie – trams

De toewijzing van de kosten voor de elektrische energie van de trams volgt eveneens de algemene werkwijze, met dit verschil dat de VVM de kosten enkel moet verdelen over de afgelegde tram- of trolleykilometers. Zij wijst de elektriciteitskosten van de trams integraal toe aan de exploitatie. Met de ASWFIN-parameters kan zij de elektriciteitskosten aan het type tractie koppelen, waarbij zij een onderscheid maakt tussen tram enkel, tram geleed en trolleybus. Met de conversietabel kan zij dan weer het verband leggen naar de voertuigtypering in de werkbondocoding. De verdere verdeling over de diverse tramtypes (PCC, Kust, Hermelijn, ...) geschiedt op grond van het relatief aantal afgelegde kilometer door elk tramtype. De VVM gaat er dus vanuit dat het gemiddelde elektriciteitsverbruik voor elk tramtype gelijk is. Zo komt zij uiteindelijk tot een kilometerkostprijs voor het elektriciteitsverbruik per type voertuig en per lijn.

4 Aankopen diverse goederen en diensten

De aankopen van diverse goederen en diensten vertegenwoordigen in de exploitatierekening 8,7% van de globale exploitatiekosten (zonder de kosten van de pachters; zie 2.4). Deze kostencategorie omvat onderhoud en herstellingen van gebouwen en installaties, huur van gebouwen en terreinen, administratieve kosten, water, gas, elektriciteit (niet tractiegebonden), publicitaire kosten, enz. In ASWFIN kunnen deze kosten

door invulling van de parameters worden verbijzonderd naar entiteit, regio, stelplaats, tractietype, ... Een deel van deze kosten heeft echter geen onmiddellijk verband met de exploitatieactiviteiten en kan dus als indirecte kost worden beschouwd. De kostenallocatie verloopt volgens het algemene scenario. Voor een aantal rekeningen vindt de toewijzing aan het type tractie plaats met behulp van de werkbondocoding of de ASWFIN-parameters, of worden de kosten toegewezen aan de overheadkosten (zoals voor de *overige verbruiken*). Voor een aantal andere rekeningen is de allocatie vergelijkbaar met die van de elektriciteitskosten, dus niet met de werkbondocoding, maar op grond van het rekeningnummer en de ingevulde dimensies. De VVM verbindt de kosten die zij toewijst aan het type tractie weer aan de hand van de conversietabel en de kilometertoepassing aan het aantal afgelegde kilometers per type tractie en, eventueel, per lijn.

5 Afschrijvingen

Ook voor de toewijzing van de afschrijvingskosten hanteert de VVM de algemene werkwijze. Zij zou daarbij rekening moeten houden met de volgende factoren:

- Voor afschrijvingskosten van bussen en trams die de VVM inzet voor exploitatieactiviteiten bestaat er een rechtstreeks en variabel verband met het aantal afgelegde kilometers. De maatschappij kan deze kosten dus relatief gemakkelijk toewijzen. Een deel van de afschrijvingskosten van materieel vast actief vertoont echter weliswaar een rechtstreeks, maar geen variabel verband met de geleverde prestaties (bv. stelplaatsen en werkhuisen). Om deze kosten toe te wijzen, moet de VVM een omslagsleutel bepalen. Een deel van deze afschrijvingen mag zij echter afhankelijk van de doelstelling van de kostprijscalculatie buiten beschouwing laten. Zo moet zij in een marginale kostprijsberekening voor een kostprijsvergelijking met de pachters de kosten van haltes, stationsomgevingen en vrije busbanen niet meerekenen. De VVM én de pachters maken immers gebruik van diezelfde infrastructuur. Ten slotte zijn er afschrijvingen zonder rechtstreeks verband met de exploitatie (bv. materieel en meubilair van het directiegebouw). De VVM kan deze kosten alleen met een vrij arbitraire verdeelsleutel toewijzen aan de geleverde prestaties.
- Door het grote verschil in aankoopprijs (en dus in afschrijvingskosten) tussen de verschillende types bussen en trams, is het belangrijk dit onderscheid te maken voor de toewijzing van de afschrijvingen.
- De VVM kreeg ook in beperkte mate materieel en infrastructuur ter beschikking van het Vlaams Gewest. Zij houdt deze activa logischerwijze buiten haar balans, zodat ook de afschrijvingskosten ervan niet in haar rekeningen verschijnen. Naargelang het doel van de kostprijsberekening kan het echter aangewezen zijn deze afschrijvingskosten mee in rekening te nemen.

De ASWFIN-module voor inventarisbeheer genereert de afschrijvingen maandelijks. Bij de boeking van de afschrijvingskosten laten de

ASWFIN-parameters toe de kosten te lokaliseren per entiteit, regio, stelplaats, type tractie... .

Een rechtstreekse toewijzing naar het tractietype vindt plaats op het niveau standaardbus-gelede bus-kleine bus-tram-trolley, zonder verdere detaillering (cfr. de tractietype-indeling van ASWFIN). Op grond van de verhouding van het aantal afgelegde kilometers per type kan de VVM wel verder verdelen over bv. lagevloerstadsbussen, midibussen, minibussen, enz. Daarbij gaat zij er weer vanuit dat de gemiddelde afschrijvingskosten per kilometer gelijk zijn voor bv. alle types standaardbussen of alle types kleine bussen, trams, enz.

Een rechtstreeks verband tussen de reële afschrijvingskosten en een bepaald tractietype bestaat dus enkel op het meer globaal niveau.

6 Verzekeringen

De verzekeringskosten hebben vooral betrekking op de verzekering brand, burgerlijke aansprakelijkheid, arbeidsongevallen en beroepsziekten, enz. Deze kosten omvatten maar ongeveer 1,8% van de totale exploitatiekosten van de VVM voor 2003 (exclusief de kosten van pachters) (cfr. 2.4).

Sinds januari 2001 draagt de VVM zelf de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van haar motorrijtuigen. Zodoende kan zij haar eigen verzekeringsbeleid voeren, onafhankelijk van een externe verzekeraar. Bovendien heeft de VVM zich nog ingedekt voor zware schadegevallen, die weliswaar optreden met een kleinere frequentie, maar toch de financiële positie van de pararegionale in het gedrang kunnen brengen.

De entiteiten leggen tijdens het jaar een provisie aan met een forfaitair bedrag per beladen kilometer. Daarbij maken zij geen onderscheid tussen tram en bus of standaardbus, gelede bus, midibus en andere. Het type tractie is voor de bepaling van de verzekeringskost dus irrelevant. Het forfait stoelt op de voor dat jaar in de exploitatiebegroting geraamde verzekeringskosten, en wordt elk jaar aangepast. Op het einde van het jaar bepaalt de VVM dan de werkelijke verzekeringskosten voor het boekjaar.

De VVM boekt provisies (en de terugnemingen erop) in ASWFIN op specifieke rekeningen van de rubrieken *voorzieningen voor risico's* en *terugneming voorzieningen voor risico's*. Zij gebruikt deze rekeningen als input voor de verwerking in de kostencalculatie.

Met toepassing van de algemene werkwijze, nl. type tractie en conversietabel, wijst de VVM de kosten toe op het niveau van het onderscheid tussen standaardbus, gelede bus, kleine bus, tram en trolley.

7 Financiële kosten

De financiële kosten bedroegen 2,1 % van de globale exploitatiekosten voor 2003 (cfr. punt 2.4). In de vergoedingen die de VVM aan de pachters betaalt, zijn ook de kapitaalkosten van het rollend materieel inbegrepen. Voor een kostprijsvergelijking dient de VVM dus ook rekening te houden met de eigen financiële kosten van de financiering van bussen en trams. De VVM wijst deze financiële kosten in het ontwerp van kostprijsberekening echter nog niet toe. Het merendeel ervan zijn intrestlasten van leningen die de maatschappij aangaat om haar kaspositie tijdens het jaar te versterken. Ze kan deze kosten dus moeilijk verbinden aan specifieke aankopen van bv. bussen of trams. Het is nog niet duidelijk of en hoe de VVM deze kosten in aanmerking zal nemen in het kader van kostencalculaties met een andere doelstelling dan de kostprijsvergelijking met de pachters.

Bijlage 2: Antwoord van de minister

Geachte heer Eerste Voorzitter,

De analyse van het Rekenhof is heel gedetailleerd en onderbouwd. De Lijn houdt rekening met de geformuleerde aanbevelingen.

De onvolkomenheden die het Rekenhof aanhaalt in verband met het punteringsysteem loontrekkenden van de technische diensten en de verwerking van deze gegevens in het kostprijsstelsel zijn ons inziens niet volledig relevant. Bij het gebruik van vergelijkende kostprijzen is het ons inziens aangewezen op een meer geconsolideerd niveau, in dit geval type voertuig (onderscheid standaardbus, gelede bus,...) de parameters toe te passen.

Betreffende kostprijsmethodiek en methodekeuze opteerde De Lijn steeds voor het capteren en bijhouden van alle detailgegevens. Afhankelijk van de gevraagde analyse of rapportering kan op eenvoudige en snelle wijze een verschillende methodiek van toewijzing of verdeling van kosten gebeuren.

Daar waar in de conclusies van § 5 en in de aanbevelingen sprake is van het voorafgaandelijk bepalen van relatieve waarden van de gunningcriteria, menen wij dat dit juist zou zijn bij een offerteaanvraag. In de door ons correct toegepaste onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking (zoals terecht opgemerkt in 3.3.1) dienen de gegevens die uit de markt komen te worden beoordeeld. De beoordeling is volledig gebaseerd op de criteria die aan alle inschrijvers op voorhand bekend gemaakt werden.

De verhouding prijs/kwaliteit zou vooral als leidraad gebruikt worden om de gelijke behandeling van alle inschrijvers te garanderen.

Wat de bepaling over de marktwerking betreft (onder punt 3.3.7, evenals onder Conclusies en Aanbevelingen), wensen wij de reeds eerder gerepliceerde bedenking te herhalen, zeggende dat De Lijn enkel de exploitanten kent zoals zij in de erkenningsregeling zijn gekwalificeerd, hetzij afzonderlijk, hetzij in de vorm van de tijdelijke vereniging. Enkel deze worden beschouwd als aparte entiteiten. Eender welke "groepen", zoals deze waarnaar in het Verslag verwezen wordt, zijn bij ons niet gekend, aangezien wij geen zicht hebben op de aandeelhouderstructuur daarvan.

Op basis van de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof zijn een aantal optimalisaties lopende.

In de hoop u met deze informatie van dienst te zijn geweest, teken ik,

met de meeste hoogachting

Kathleen Van Brempt