

Vergaderjaar 1997–1998

**26 045**

**Streekvervoer**

**Nr. 2**

**RAPPORT**

INHOUD	Blz.	Blz.
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	3.5 Marktwerking 19
		3.6 Aandeelhouderschap 20
<b>1 Inleiding</b>	<b>8</b>	3.7 Conclusies 21
1.1 Naar verbetering van het streekvervoer	8	
1.2 Organisatie streekvervoer	8	<b>4 Verantwoording en controle</b> <b>22</b>
1.3 Bekostiging streekvervoer	8	Inleiding 22
1.4 Onderzoeksvragen	9	4.1 Verantwoording aan het Rijk 22
		4.2 Verantwoordingseisen 22
		4.2.1 Gebruik van de informatie 22
<b>2 Realisatie beleidsdoelstellingen: stand van zaken</b>	<b>10</b>	4.2.2 Voorkomen kruissubsidiëring 23
2.1 Inleiding	10	4.2.3 Controle 24
2.2 Doelstellingen	10	4.3.1 Controle vaststelling rijksbijdrage 24
2.2.1 Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat	10	4.3.2 Controle besteding rijksbijdrage 24
2.2.2 De vervoerbedrijven	11	4.4 Conclusies 26
2.3 Doelbereiking	12	
2.3.1 Kostendekkingsgraad volgens rijk	12	<b>5 Conclusies en aanbevelingen</b> <b>27</b>
2.3.2 Efficiëntie en rendement	12	5.1 Conclusies 27
2.3.3 Reizigersgroei	13	5.2 Aanbevelingen 27
2.3.4 Kwaliteit dienstverlening	14	
2.3.5 Reactie vervoerbedrijven over doelbereiking	14	<b>6 Reactie ministers en vervoerbedrijven en</b>
2.4 Conclusies	14	<b>nawoord Rekenkamer</b> <b>29</b>
<b>3 Werking beleidsmaatregelen</b>	<b>16</b>	
3.1 Inleiding	16	Bijlage 1 Openbaarvervoerbedrijven VSN groep (dec. 1996) 34
3.2 Rijksbijdragesystematiek	16	
3.2.1 Algemeen	16	Bijlage 2 WROOV-PLUS en berekening rijksbijdrage 35
3.2.2 Overgangsregeling	16	
3.2.3 OV-bestemmingsreserve	17	Bijlage 3 Kengetallen vervoerbedrijven 40
3.2.4 Nieuw bekostigingssysteem in 1998	18	
3.3 Infrastructuur	18	Bijlage 4 Overzicht aanbevelingen en reacties ministers en NV VSN 44
3.4 Decentralisatie	19	



## SAMENVATTING

De Rekenkamer deed in 1997 onderzoek naar het streekvervoer in Nederland in de jaren 1994–1996. Nagenoeg het gehele streekvervoer werd in die periode uitgevoerd door dochterondernemingen van de NV Verenigd Streekvervoer Nederland (VSN), een 100%-staatsdeelneming. In 1996 gaf het rijk door middel van rijksbijdragen f 697,5 miljoen uit aan de exploitatie van het streekvervoer. Het rijk streeft naar een efficiënter en effectiever stads- en streekvervoer en hanteert daarom een dubbele doelstelling die er op is gericht om in 2004 15% meer reizigers te gaan vervoeren dan in 1995 bij een 15% hogere kostendekkingsgraad. De kostendekkingsgraad dient daardoor uiteindelijk 50% te bedragen. In 1993 streefde de minister er naar om dit om en nabij het jaar 2000 te realiseren, in 1995 werd het jaar 2004 genoemd. In september 1997 kondigde de minister een verder uitstel aan, zonder een nieuw streefjaar te noemen.

De doelstellingen van het rijk en de vervoerbedrijven strookten op een aantal punten niet met elkaar. Terwijl het rijk streefde naar een forse toename van het aantal reizigers, namen de vervoerbedrijven voorsnog genoeg met een stabilisatie daarvan. Dit kan een belemmering vormen voor de realisatie van de rijksdoelstellingen.

Uit het onderzoek bleek dat de feitelijke ontwikkelingen in het streekvervoer nog niet aansloten bij de door het rijk gestelde doelen. De kostendekking daalde van 42% naar 41%. Het aantal reizigerskilometers lag in 1996 4% lager dan in 1994. In 1996 was overigens voor het eerst sinds jaren sprake van een lichte stijging, iets minder dan 1%. De cijfers die de vervoerbedrijven aan het ministerie verstrekten over het gerealiseerde aantal reizigerskilometers bleken niet geheel nauwkeurig. Bij de berekening van het aantal reizigerskilometers maakten de vervoerbedrijven niet altijd gebruik van de door het ministerie, voor de verantwoording, voorgeschreven informatie.

De door het rijk berekende kostendekkingsgraad biedt geen inzicht in de feitelijke ontwikkeling van de efficiency van de vervoerbedrijven. Het kengetal geeft vooral inzicht in de mate waarin het rijk erin is geslaagd de rijksbijdrage te verlagen.

De kostendekkingsgraad die het rijk berekent omvat niet alle opbrengsten en kostenposten voor het openbaar vervoer. Zo ontbreekt een belangrijk deel van de kosten en opbrengsten van het studentenvervoer. Bovendien gaat het rijk niet uit van realisaties maar van «toe te rekenen» vervoeropbrengsten en kosten. De Rekenkamer berekende de kostendekkingsgraad op basis van de realisaties voor alle opbrengsten- en kostenposten voor het openbaar vervoer. Deze lag in het algemeen enkele procenten hoger dan de taakstellende kostendekkingsgraad die het ministerie berekende. Hieruit blijkt dat de kosten van de vervoerbedrijven voor een groter deel door de eigen opbrengsten worden gedekt dan blijkt uit de door het rijk berekende kostendekkingsgraad.

Het ministerie had geen inzicht in de voortgang van de gewenste verbetering van de efficiency van de vervoerbedrijven. Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat de kosten per reizigerskilometer bij het merendeel van de onderzochte vervoerbedrijven toenamen. Bij ruim de helft van de vervoerbedrijven was de bezettingsgraad in 1996 lager dan in 1994. Het rendement op geïnvesteerd eigen vermogen verslechterde bij de meeste VSN-vervoerbedrijven.

De kwaliteit van de dienstverlening bij de onderzochte bedrijven gaf een gemengd beeld te zien. Vier bedrijven realiseerden een hogere gemid-

delde snelheid. Bij één bedrijf daalde de gemiddelde snelheid. De bedrijven hadden slechts beperkt inzicht in de ontwikkeling van de betrouwbaarheid van de dienstverlening.

De maatregelen van het ministerie droegen nog maar beperkt bij aan het naderbij brengen van de dubbeldoelstelling. De rijksbijdragesystematiek was in de praktijk minder prestatie-afhankelijk dan beoogd. De verschillende financiële stromen die er bestonden tussen het rijk (het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) en de streekvervoerbedrijven werden niet geheel op elkaar afgestemd. De bedrijven realiseerden overschotten op het openbaar vervoer, maar over de exacte hoogte en samenstelling van de OV-bestemmingsreserve bestonden onduidelijkheden. Volgens de verantwoordingsinformatie van de vervoerbedrijven bedraagt de reserve f 210 miljoen. Het infrastructuurbeleid voor het stadsen streekvervoer droeg nog niet aantoonbaar bij aan het bereiken van de dubbeldoelstelling. Voor marktwerking en decentralisatie gold hetzelfde.

De controle op de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage kende tekortkomingen. Het ministerie kon niet zonder meer steunen op het oordeel van de externe accountant omdat het door het ministerie opgestelde controleprotocol soms onduidelijk was en omdat een aantal punten ten onrechte buiten de controle van de externe accountant bleef.

De regeling van de minister bleek niet sluitend wat het voorkomen van kruissubsidiëring betreft. Bepaalde vormen van kruissubsidiëring bleken zich voor te doen. Het financieel belang van de onrechtmatigheden bleef binnen de controletolerantie en was niet van materieel belang voor het oordeel van de Rekenkamer over de vaststelling van de rijksbijdrage.

De Rekenkamer deed het ministerie een aantal aanbevelingen. Het ministerie dient naar haar oordeel onder andere de dubbeldoelstelling opnieuw te toetsen op haalbaarheid en het inzicht in de voortgang van de doelbereiking dient te worden verbeterd. De effecten van de ingezette maatregelen behoren daarbij nadrukkelijk te worden betrokken. Het ministerie dient volgens de Rekenkamer duidelijkheid te verschaffen over de precieze hoogte en samenstelling van de OV-bestemmingsreserve. Het ministerie wordt geadviseerd met de vervoerbedrijven tot een betere afstemming te komen over de gewenste verantwoording en controle.

De Ministers van Verkeer en Waterstaat, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de NV VSN gaven hun commentaar op het concept-rapport. De NV VSN en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen konden zich vinden in de hoofdlijnen van het rapport. De minister van Verkeer en Waterstaat sprak haar waardering uit voor de grondige uitvoering van het onderzoek maar was van mening dat dit onderzoek te vroeg kwam om al conclusies te trekken over de effecten van haar beleid. Bovendien plaatste zij een aantal kanttekeningen bij de conclusies. Het merendeel van de aanbevelingen van de Rekenkamer werd door de minister onderschreven.

Het vervoerbedrijf Vancom gaf in zijn reactie op het rapport aan dat door de marktwerking het aantal reizigers sinds 1995 aanmerkelijk was toegenomen. Het gaat daarbij niet alleen om bestaande reizigers die meer zijn gaan reizen, maar ook om «nieuwe» openbaarvervoerreizigers. In haar nawoord wees de Rekenkamer erop dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zich gedurende de uitvoering dient te vergewissen van de juiste en tijdige realisatie van door haar gestelde ambitieuze beleidsdoelen. Daarvoor is meer betrouwbare beleidsinformatie nodig. Het onderzoek toont aan dat de genomen maatregelen zich nog moeten bewijzen. Ofschoon het ministerie het voordeel van de twijfel verdient,

vroeg de Rekenkamer de minister om de haalbaarheid van de gekozen dubbeldoelstelling nog eens af te zetten tegen de genomen maatregelen.

## **1 INLEIDING**

### **1.1 Naar verbetering van het streekvervoer**

De Rekenkamer deed in 1997 onderzoek naar het streekvervoer in Nederland in de jaren 1994–1996. Sinds 1990 streeft de regering naar een efficiënter en effectiever stads- en streekvervoer, dat als goed alternatief voor de auto aanzienlijk meer reizigers moet gaan trekken. Het kabinet formuleerde voor het stads- en streekvervoer de zogenaamde dubbel-doelstelling. Enerzijds moest de kostendekkingsgraad verbeteren. Dit hield in dat een groter deel van de exploitatiekosten uit vervoersopbrengsten moest worden betaald, en een kleiner deel uit subsidie. Anderzijds diende het aantal reizigers fors te stijgen. In 1993 werd voor het stads- en streekvervoer een kostendekkingsgraad van 50% omstreeks het jaar 2000 ten doel gesteld. Twee jaar later werd 2004 het nieuwe streefjaar. Hiervoor diende de kostendekkingsgraad in de periode 1995–2004 met 14 procent te stijgen. Het aantal reizigers zou in 2004, vergeleken met 1995, met 15 procent moeten toenemen.

In de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor 1998 wordt opnieuw afstand genomen van de eerder genoemde peildatum. Gesteld wordt dat een kostendekkingsgraad van 50% ook in 2004 niet bereikt kan worden. Een nieuwe termijn waarbinnen het doel bereikt moet worden wordt niet gesteld. De komende jaren geeft de minister prioriteit aan de groei van het aantal reizigers.

### **1.2 Organisatie streekvervoer**

Het streekvervoer wordt grotendeels verzorgd door de NV Verenigd Streekvervoer Nederland (NV VSN). In 1996 had de NV VSN een markt-aandeel van 98% van het streekvervoer. De NV VSN verzorgt behalve streekvervoer ook stadsvervoer en niet-openbaarvervoeractiviteiten waaronder besloten vervoer (zoals vakantieritten), taxivervoer en onderhoud. In het onderzoek zijn de negen vervoerbedrijven betrokken die eind 1996 tot de VSN groep behoorden (zie bijlage 1). Daarnaast richtte het onderzoek zich op twee onafhankelijke vervoerbedrijven, Oad en Vancom<sup>1</sup>. Het gaat om de twee grootste van de in totaal zes onafhankelijke vervoerbedrijven die eind 1996 streekvervoer verzorgden.

De Staat der Nederlanden is enig aandeelhouder van de NV VSN. De NV VSN is in 1989 opgericht. De taken van de holding zijn onder meer het uitzetten van de concernstrategie, het bewaken van de planning- en controlcyclus, het beheren van de kasstromen (treasury), het onderhouden van contacten met overheden en het ontwikkelen en het uitvoeren van gemeenschappelijke projecten zoals de toepassing van de chipcard.

De activiteiten van de holding worden voornamelijk betaald door de VSN-vervoerbedrijven.

De totale netto omzet van VSN bedroeg in 1996 f 2 358 miljoen. De omzet van openbaarvervoeractiviteiten bedroeg f 1 739 miljoen en die van niet-openbaarvervoeractiviteiten was f 619 miljoen. Het concern als geheel maakte in 1996, na aftrek van belastingen, f 12 miljoen winst.

### **1.3 Bekostiging streekvervoer**

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verleent aan de vervoerbedrijven een bijdrage in de kosten van de exploitatie. Het bekostigingssysteem gaat uit van reizigerskilometers als prestatiegrond. Een reizigerskilometer betekent, kort gezegd, dat één passagier met een geldig vervoerbewijs over één kilometer wordt vervoerd.

---

<sup>1</sup> Sinds april 1998: Arriva.

In 1996 verstrekke de rijksoverheid een bijdrage van f 693 miljoen aan de VSN-vervoerbedrijven voor de exploitatie van het streekvervoer.<sup>2</sup> De zes zelfstandige vervoerbedrijven ontvingen in 1996 tezamen f 4,5 miljoen. Hiervan kwam f 3,6 miljoen terecht bij de twee zelfstandige vervoerbedrijven die in dit onderzoek zijn betrokken, Oad en Vancom. Naast de rijksbijdrage genieten de vervoerbedrijven nog andere inkomsten, waaronder de vervoeropbrengsten uit hoofde van het Nationaal Tariefsysteem (nationale strippenkaarten en vervoerabonnementen) en de opbrengsten uit hoofde van het contract dat de VSN groep sloot met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor de studenten OV-kaart.<sup>3</sup>

Op 1 januari 1998 is voor het streekvervoer een nieuw bekostigingsstelsel ingevoerd. Rijksbijdragegerechtigden zijn in het nieuwe stelsel niet langer de streekvervoerbedrijven maar de provincies en kaderwetgebieden. Dit hangt samen met de decentralisatie van taken, bevoegdheden en middelen naar provincies en kaderwetgebieden, die per 1 januari 1998 zijn beslag heeft gekregen.

#### **1.4 Onderzoeksvragen**

De Rekenkamer deed onderzoek naar de uitvoering van het beleid voor het streekvervoer. In dit rapport komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

- In welke mate is voortgang geboekt in de realisatie van de doelstellingen? Welke bijdrage leverden de onderzochte vervoerbedrijven hieraan? (zie hoofdstuk 2);
- Welke maatregelen nam het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in de periode 1994–1996 om de doelstellingen voor het streekvervoer te realiseren? (zie hoofdstuk 3);
- Welke maatregelen hebben het Ministerie, de VSN-holding en de vervoerbedrijven getroffen om te bevorderen dat de rijksbijdrage rechtmatig wordt verstrekt en besteed? (zie hoofdstuk 4).

De Rekenkamer zond haar conceptrapport in februari 1998 aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De voorzitter van de Raad van Bestuur van de NV VSN, de directeur van Vancom en de directeur van de Oad groep ontvingen delen van het conceptrapport die op hun ondernemingen betrekking hadden. De minister van Verkeer en Waterstaat reageerde in april 1998 op het rapport. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de NV VSN reageerden in maart 1998 (zie hoofdstuk 6). Vancom gaf in april een reactie en de Oad groep gaf aan geen commentaar te hebben op het conceptrapport.

<sup>2</sup> In 1996 ontvingen de VSN-bedrijven in totaal f 999 miljoen, waarvan f 693 miljoen voor streekvervoer en f 306 miljoen voor stadsvervoer. Een deel van de rijksbijdrage liep via de provincies, BOS-gemeenten (gemeenten zonder eigen vervoerbedrijf) en kaderwetgebieden (grootstedelijke gebieden). De bedragen zijn exclusief loon- en prijsbijstellingen.

<sup>3</sup> De opbrengst van de studenten OV-kaart (stads- en streekvervoer tezamen) bedroeg in 1994: f 188 miljoen. In 1995: f 230 miljoen en in 1996: f 234 miljoen.

## 2 REALISATIE BELEIDSDOELSTELLINGEN: STAND VAN ZAKEN

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de betrokken vervoerbedrijven het beleid in concrete doelstellingen hebben vertaald. Vervolgens wordt aangegeven welke vorderingen zijn gemaakt in de verwezenlijking van deze doelstellingen in de periode 1994–1996. Hierbij is gekeken naar doelbereiking op het gebied van kostendekking, de doelmatigheid van de vervoerbedrijven, de reizigersgroei en de kwaliteit van de dienstverlening door de vervoerders.

### 2.2 Doelstellingen

#### 2.2.1 *Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft haar streven tot verbetering van de kostendekkingsgraad in vier jaar tijd twee keer verlaagd.

Een hogere kostendekkingsgraad betekent volgens het rijk een relatieve afname van de subsidie. De kostendekkingsgraad is vooral gedefinieerd vanuit de rol die het rijk speelt als subsidiegever. In die hoedanigheid berekent het rijk per streekvervoerbedrijf voorafgaand aan het jaar waarin het vervoer wordt uitgevoerd de hoogte van de kosten en opbrengsten van het vervoer (zie bijlage 2). Beide bedragen zijn taakstellend. Ze worden niet aangepast als na afloop van het desbetreffende jaar zou blijken dat de werkelijke kosten en opbrengsten afwijken van de taakstellende. Het rijk draagt het verschil tussen de berekende taakstellende kosten en -opbrengsten bij. Omdat de definitie van kostendekkingsgraad zo nauw samenhangt met de subsidie, zijn de taakstellende kosten en opbrengsten ook voor deze definitie bepalend. De kostendekkingsgraad zoals het rijk die definieert is de *verhouding* tussen de taakstellende opbrengsten en de taakstellende kosten. De subsidie (de rijksbijdrage) wordt vastgesteld door het *saldo* van deze grootheden te bepalen.

De grootheden waaruit de kostendekkingsgraad is opgebouwd worden grotendeels onafhankelijk van de feitelijk gerealiseerde kosten van de bedrijven bepaald. De kostendekkingsgraad stijgt over het algemeen als de rijksbijdrage daalt. Een door het rijk vastgestelde tariefsverhoging leidt eveneens tot een stijging van de kostendekkingsgraad. De kostendekkingsgraad stijgt niet als vervoerbedrijven erin slagen hun werkelijke exploitatiekosten per reizigerskilometer te verlagen. Voorts leidt een toename van het aantal gerealiseerde reizigerskilometers voor het bedrijf dat daaraan een substantiële bijdrage heeft geleverd niet direct tot een navenante verbetering van de kostendekkingsgraad. Het kengetal kostendekkingsgraad geeft dus vooral inzicht in de mate waarin het rijk erin is geslaagd de rijksbijdrage te verlagen. Het geeft geen inzicht in de mate waarin de bedrijven efficiënter zijn gaan werken. De bedrijven kunnen zelf nauwelijks invloed uitoefenen op de verbetering van hun kostendekkingsgraad.

Bij het formuleren van de doelstellingen voor de verbetering van de kostendekkingsgraad is geen onderscheid gemaakt tussen het stadsvervoer en het streekvervoer. Evenmin werd de doelstelling gedifferentieerd naar regio of bedrijf. Het kabinet ging er blijkens zijn standpunt van mei 1995 van uit dat dit ook niet nodig was omdat er nauwelijks verschillen in uitgangspositie en in ontwikkeling waren. Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek echter dat de kostendekkingsgraad varieerde voor alle, dus ook de onafhankelijke, streekvervoerbedrijven van 22 tot



58%. Er waren dus wel verschillen in de uitgangspositie. Daarnaast bleek dat de voorgenomen beleidsmaatregelen tot uiteenlopende ontwikkelingen kunnen leiden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de investeringsimpuls van f 1 miljard voor kleine infrastructuurprojecten. Deze projecten hebben tot doel het stads- en streekvervoer sneller te maken waardoor meer reizigers gebruik zullen maken van het openbaar vervoer. Het grootste deel van het budget is bestemd voor kaderwetgebieden. Het is aannemelijk dat vervoerbedrijven daar, als gevolg van de maatregelen, relatief meer reizigers zullen trekken en dus vergeleken met andere vervoerbedrijven een snellere ontwikkeling zullen doormaken.

Ofschoon het beleid erop is gericht om de efficiency van het stads- en streekvervoer te verbeteren, heeft het ministerie daarvoor geen concrete doelstellingen geformuleerd. Het ministerie gaat er vanuit dat door de verlaging van de rijksbijdrage, bij een gelijkblijvend voorzieningenniveau, ook de efficiency toe zal nemen. Uit het onderzoek bleek dat het ministerie geen inzicht had in de mate waarin dit effect is bereikt. De kostendekkingsgraad bleek geen goede indicator daarvoor en andere indicatoren had het ministerie niet ontwikkeld.

De doelstelling reizigersgroei was niet duidelijk gedifferentieerd naar regio of vervoerbedrijf. De informatie die het ministerie heeft over de ontwikkeling van de reizigerskilometers is niet nauwkeurig. Het aantal reizigerskilometers wordt afgeleid uit de totale kaartverkoop in Nederland (zie bijlage 2). Uit een onderzoek dat periodiek, met tussenpozen van enkele jaren, wordt uitgevoerd worden verdeelsleutels afgeleid waarmee per vervoerder het aantal reizigerskilometers wordt bepaald.

### *2.2.2 De vervoerbedrijven*

Het rijk streeft naar een sterke toename van het aantal reizigers dat gebruik maakt van het openbaar vervoer en van het aantal reizigerskilometers. Uit de jaarplannen 1996 van de vervoerbedrijven bleek dat de vervoerbedrijven zich meestal al tevreden stellen met het inlopen van een deel van de daling of met een stabilisering van het aantal reizigers. Meer nadruk werd in de plannen gelegd op het verbeteren van de efficiency of het verlagen van de kosten. Slechts twee vervoerbedrijven hadden in het jaarplan 1996 de verbetering van de kostendekkingsgraad als doelstelling gesteld. De VSN-holding had in 1996 geen doelstellingen voor de kostendekkingsgraad geformuleerd. In 1994 en 1995 deed zij dat wel. De daarbij gebruikte definitie week overigens af van de definitie die het rijk hanteert. Anders dan het rijk telt de VSN-holding bij het berekenen van de kostendekkingsgraad de opbrengsten en kosten uit de contracten voor het studenten- en militairenvervoer volledig mee.

Volgens het rijk kan een grotere vervoersprestatie worden bereikt door middel van een grotere klantgerichtheid. Een betere kwaliteit van de dienstverlening zou leiden tot meer reizigerskilometers. De Rekenkamer constateerde dat het verbeteren van de snelheid en de betrouwbaarheid, twee aspecten van de kwaliteit van de dienstverlening, niet vaak als doelstelling werden genoemd in de jaarplannen van de vervoerbedrijven.

Uit het onderzoek kwam dus naar voren dat de doelstellingen van het rijk en de vervoerbedrijven op een aantal belangrijke punten niet met elkaar strookten. Dit kan een belemmering vormen voor de realisatie van de rijksdoelstellingen.

## 2.3 Doelbereiking

### 2.3.1 Kostendekkingsgraad volgens rijk

De kostendekkingsgraad ontwikkelt zich niet in de richting die het kabinet beoogt. Bij geen enkel vervoerbedrijf bleek de kostendekkingsgraad zoals het rijk die definieert voor het streekvervoer in 1996 hoger te zijn dan in 1994. Ten opzichte van 1995 was bij slechts één bedrijf sprake van een lichte stijging (van 40 naar 41%). De kostendekkingsgraad van de afzonderlijke vervoerbedrijven varieerde in 1996 van 19% tot 46%.

De kostendekkingsgraad voor alle streekvervoerbedrijven tezamen bedroeg 42% in 1994 en 1995, 41% in 1996 en 39% in 1997. Het bereiken van een hogere kostendekkingsgraad is belangrijk vertraagd doordat minder werd bezuinigd dan was voorzien. De jaarlijkse taakstellingen van f 75 miljoen werden voor de jaren 1995, 1996 en 1997 beperkt tot f 25 miljoen. In 1995 kwam de bezuiniging volledig ten laste van het stadsvervoer, in 1996 moest slechts f 8 miljoen door het streekvervoer worden opgebracht. Met ingang van 1998 wordt jaarlijks f 35 miljoen op het stads- en streekvervoer bezuinigd, in plaats van de jaarlijkse bezuinigingen van f 75 miljoen waarvan in de begroting 1997 nog sprake was.

### 2.3.2 Efficiëntie en rendement

Het rijk en de vervoerbedrijven willen de efficiëntie van het stads- en streekvervoer verbeteren. De kosten per reizigerskilometer stegen bij zes van de tien op dit punt onderzochte bedrijven<sup>4</sup>. De kosteneffectiviteit nam derhalve af. Voorts was de bezettingsgraad van de bussen over het algemeen laag (gemiddeld 25%). Bij zes van de tien bedrijven waarover gegevens beschikbaar waren, lag de bezettingsgraad in 1996 lager dan in 1994.

De verhouding tussen de zogeheten beladen uren (uren waarbinnen de dienstregeling wordt uitgevoerd) en betaalde uren van een chauffeur geeft weer in welke mate de chauffeur bezig is met het daadwerkelijk rijden van de dienstregeling. Dit percentage lag over het algemeen onder de 50%. Dit verhoudingsgetal bleek zich overigens bij bijna alle vervoerbedrijven in de goede richting te ontwikkelen.

De Rekenkamer ging voorts na wat de verhouding was tussen de beladen uren en de direct productieve rij-uren<sup>5</sup>, en welke ontwikkeling zich daarin voordeed tussen 1994 en 1996. Tot de direct productieve rij-uren behoort onder meer de tijd benodigd om naar het beginpunt van de dienstregeling te rijden. Als het verhoudingsgetal stijgt wordt relatief minder tijd besteed aan die werkzaamheden en meer aan het daadwerkelijk rijden van de dienstregeling. Slechts bij drie vervoerbedrijven steeg het percentage. Dit duidt voor deze bedrijven op een verbeterde efficiëntie.

De kostendekkingsgraad die het rijk berekent omvat niet alle opbrengsten en kostenposten voor het openbaar vervoer. Bovendien gaat het rijk niet uit van realisaties maar van vooraf bepaalde opbrengsten en kosten. De Rekenkamer ging na hoe hoog de kostendekkingsgraad is als van alle opbrengsten- en kostenposten de realisaties als uitgangspunt worden genomen. Het kengetal geeft in dat geval weer in welke mate de kosten van het openbaar vervoerbedrijf daadwerkelijk gedekt worden door de eigen opbrengsten. Voor nagenoeg alle bedrijven bleek de door de Rekenkamer berekende kostendekkingsgraad in de periode 1994–1996 verslechterd te zijn. Dit is een indicatie voor afnemende doelmatigheid. De door de Rekenkamer berekende kostendekkingsgraad lag overigens over het algemeen enkele procentpunten hoger dan de kostendekkingsgraad die het rijk berekent. Dat betekent dat de kosten van de vervoerbedrijven

<sup>4</sup> Gecorrigeerd voor de autonome loon- en prijsstijging.

<sup>5</sup> Dit omvat de beladen uren, de materieelritten en de stationnementen.

voor een groter deel door de eigen opbrengsten worden gedekt dan de door het rijk berekende kostendeckingsgraad blijkt aan te geven.

Het rendement op geïnvesteerd eigen vermogen daalde bij het merendeel van de VSN-vervoerbedrijven.

### 2.3.3 Reizigersgroei

In de periode 1986–1995 daalde het aantal reizigerskilometers voor het stads- en streekvervoer fors. In 1996 was voor het eerst sprake van een lichte stijging. De stijging bedroeg iets minder dan 1%.<sup>6</sup> In 1996 lag het aantal reizigerskilometers nog altijd 11% lager dan in 1986.

Het streekvervoer afzonderlijk maakte dezelfde ontwikkeling door. Ten opzichte van 1994 liet het jaar 1996 een daling zien van circa 4% in het aantal reizigerskilometers.<sup>7</sup> In tabel 1 is de ontwikkeling per vervoerbedrijf weergegeven.

**Tabel 1. Procentuele ontwikkeling reizigers en reizigerskilometers streekvervoer 1994–1996**

Vervoerbedrijf	Ontwikkeling aantal reizigers (in %) <sup>1</sup>	Ontwikkeling aantal reizigerskilometers (in %)
ZWN	+ 8	- 5
NZH	- 7	- 2
Midnet	- 1	- 3
VEONN	- 2	+ 2
Hermes	- 9	- 14
BBA	- 11	- 10
Hanze	- 1	- 2
GVM	- 2	- 15
TET	- 5	+ 22
Oad	? <sup>2</sup>	- 3
Totaal	- 2	- 4

<sup>1</sup> Ontleend aan bedrijfsinformatie vervoerbedrijven.

<sup>2</sup> Vancom is niet opgenomen, omdat zij pas in 1995 startte met het verzorgen van streekvervoer. Voor Oad is het aantal interlokale reizigers onbekend.

De in de tabel opgenomen cijfers zijn ontleend aan informatie van de vervoerbedrijven. De cijfers vertonen onnauwkeurigheden omdat de vervoerbedrijven niet altijd dezelfde uitgangspunten voor de berekening hanteerden. Voor de berekening van de reizigerskilometers gebruiken de vervoerbedrijven bovendien niet altijd de door het ministerie, voor de verantwoording, voorgeschreven basisinformatie.

Het aantal kilometers dat één reiziger gemiddeld aflegt in het interlokaal vervoer, steeg in de periode 1994–1996 slechts bij een van de negen onderzochte vervoerbedrijven met meer dan 1 kilometer. Bij twee vervoerbedrijven was sprake van een daling van meer dan 1 kilometer.

Op 1 november 1994 veranderde de formule van de studenten OV-kaart. Vanaf dat moment moesten de studenten kiezen tussen een week- of weekendkaart. Uit onderzoek dat de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Verkeer en Waterstaat lieten uitvoeren bleek dat deze maatregel leidde tot een daling van het aantal reizigerskilometers door studenten met 13%. Voorts bleek dat het gebruik van auto en de fiets/bromfiets na de wijziging van de formule van de studenten OV-kaart weer toenam, ten koste van het gebruik van het openbaar vervoer. Het marktaandeel van de auto steeg van 21,5% naar 24,1%.

<sup>6</sup> De cijfers over 1995 zijn gecorrigeerd voor de staking die in dat jaar plaatsvond.

<sup>7</sup> 1994: 3 544 miljoen reizigerskilometers, 1995: 3 266 miljoen en 1996: 3 408 miljoen.

De Rekenkamer stelde vast dat de gesignaleerde dalende trend in het reizigersvervoer niet strookt met de rijksdoelstelling om het aantal

reizigerskilometers en het aantal reizigers in het openbaar vervoer fors toe te laten nemen.

#### *2.3.4 Kwaliteit dienstverlening*

De reistijd en de betrouwbaarheid van de dienstverlening werden nader onderzocht. De reistijd is in belangrijke mate afhankelijk van de gemiddelde snelheid die een bus rijdt. De Rekenkamer ging aan de hand van door negen vervoerbedrijven verstrekte gegevens na hoe de gemiddelde snelheid van de streekbussen zich in de periode 1994–1996 had ontwikkeld. Bij vier van de negen bedrijven nam de gemiddelde snelheid duidelijk toe. Bij één bedrijf nam deze duidelijk af.

Bij betrouwbaarheid gaat het om de vraag of de bussen daadwerkelijk op het aangekondigde tijdstip arriveren. De betrouwbaarheid wordt negatief beïnvloed door vertragingen, het te vroeg passeren van de halte en het doorrijden van de bus, bijvoorbeeld omdat deze vol is. De bedrijven hadden beperkt inzicht in de betrouwbaarheid van de dienstverlening. Een registratie van dit soort informatie trof de Rekenkamer bij geen van de vervoerbedrijven aan. Veel bedrijven inventariseerden wel de klachten van reizigers. Slechts één bedrijf, het vervoerbedrijf Hanze, voerde echter een doelgerichte analyse uit op de ontvangen klachten waarbij de ontwikkeling van de klachten werd vergeleken met voorgaande jaren en waarbij tevens werd aangegeven welke acties werden ondernomen. Dit is naar het oordeel van de Rekenkamer een goed middel om de kwaliteit van de dienstverlening verder te verbeteren.

#### *2.3.5 Reactie vervoerbedrijven over doelbereiking*

De vervoerbedrijven zelf zagen als oorzaak voor de tegenvallende resultaten het achterwege blijven van voldoende flankerende overheidsmaatregelen. Het gevoerde prijsbeleid voor de auto is naar hun oordeel te mild en de verbetering van de infrastructuur komt te langzaam op gang. Voorts is er een toename van de verkeersremmende maatregelen.

De bedrijven plaatsten in meerderheid kritische kanttekeningen bij de dubbeldoelstelling van het rijk. Van de elf bedrijven vonden er vijf dat de rijksoverheid zich met de dubbeldoelstelling een te ambitieus doel heeft gesteld.

## **2.4 Conclusies**

- Het ministerie heeft ambitieuze doelen gesteld en stuurt op afstand om deze doelen te realiseren. Het ministerie beschikt echter over weinig informatie over de bijdrage die de vervoerbedrijven aan de doelrealisatie leveren;
- De doelstellingen van het rijk en de vervoerbedrijven sluiten niet geheel op elkaar aan. Waar het rijk streeft naar een reizigersgroei, stellen de bedrijven zich bijvoorbeeld vooralsnog tevreden met het inlopen van de daling of stabilisering van het aantal reizigers;
- De kostendekkingsgraad, zoals gehanteerd door het rijk, daalde. Dit kengetal bleek geen informatie te verschaffen over de efficiency van de vervoerbedrijven;
- Het rendement van de meeste vervoerbedrijven verslechterde in de onderzoeksperiode. Voorts nam de kosteneffectiviteit over het algemeen af en daalde de bezettingsgraad;
- De gewenste groei van het aantal reizigers en reizigerskilometers bleef nog sterk achter bij het streven;
- De cijfers over aantallen reizigers en aantallen reizigerskilometers bleken onnauwkeurig. Bij de berekening van het aantal reizigerskilo-

meters maakten de vervoerbedrijven bovendien niet altijd gebruik van de door het ministerie, voor de verantwoording, voorgeschreven informatie.

De vervoerbedrijven hadden beperkt inzicht in de betrouwbaarheid van de dienstverlening. De gemiddelde snelheid nam bij vier van de negen onderzochte vervoerbedrijven toe.

### **3 WERKING BELEIDSMATREGELEN**

#### **3.1 Inleiding**

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat nam in de onderzochte periode een aantal maatregelen om de dubbeldoelstelling te bereiken. Dit betrof de rijksbijdragesystematiek, de verbetering van de infrastructuur, de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar lagere overheden, de invoering van marktwerking, en het beleid inzake de VSN groep als staatsdeelneming. De maatregelen op het gebied van infrastructuur, decentralisatie en marktwerking maakten deel uit van de beleidsintensivering in het stads- en streekvervoer waartoe het kabinet in mei 1995 besloot. Naar decentralisatie en marktwerking streefde het kabinet toen overigens al enkele jaren.

#### **3.2 Rijksbijdragesystematiek**

##### *3.2.1 Algemeen*

In 1988 ging het ministerie over van integrale afdekking van de tekorten op de exploitatie van het streekvervoer naar een prestatie-afhankelijke bekostigingssystematiek. Reizigerskilometers gelden sinds 1993 als de prestatie-eenheid waar het in deze systematiek om draait. Het kabinet schreef in datzelfde jaar aan de Tweede Kamer dat het verwachtte dat de prestatie-afhankelijkheid van de systematiek een efficiëntere en effectievere aanwending van exploitatiemiddelen zou bevorderen.

De rijksbijdragesystematiek houdt globaal in dat per vervoerbedrijf vooraf de hoogte wordt berekend van de voor vergoeding in aanmerking te nemen exploitatiekosten en van de toe te rekenen vervoeropbrengsten. Het verschil tussen deze kosten en opbrengsten draagt het rijk bij in de vorm van een taakstellend bedrag. Na afloop van het jaar waarvoor de bijdrage bedoeld was, vindt geen verrekening plaats aan de hand van gerealiseerde kosten en opbrengsten. De loon- en prijsbijstellingen worden wel gecompenseerd.

De vervoersprestatie, in de vorm van het aantal reizigerskilometers per belanghebbende<sup>8</sup>, bepaalt de hoogte van de in aanmerking te nemen exploitatiekosten. Het aantal reizigerskilometers wordt vastgesteld met het WROOV-PLUS-systeem (zie bijlage 2). De in aanmerking te nemen exploitatiekosten, ook wel normkosten, worden berekend door vermenigvuldiging van het aantal toebedeelde reizigerskilometers met een normtarief per reizigerskilometer per voertuigtechniek. Het normtarief waarmee wordt gerekend is in 1993 op basis van onderzoek vastgesteld. Sindsdien is de onderbouwing ervan niet meer onderzocht, wat opmerkelijk is omdat efficiencyverbeteringen met name in dit tarief tot uiting zouden moeten komen. Het tarief is wel jaarlijks aangepast aan veranderingen in het loon- en prijspeil. Daarnaast is het in de peilperiode van het onderzoek eenmaal – in 1994 verlaagd – om een taakstellende bezuiniging voor het streekvervoer te realiseren.

##### *3.2.2 Overgangsregeling*

Voor de vaststelling van de rijksbijdragen voor het streekvervoer geldt sinds 1993 een overgangsregeling. Deze dient om de gevolgen van de overgang op een ander bekostigingssysteem voor de vervoerbedrijven te verkleinen. Daarnaast is de overgangsregeling er om schommelingen in de hoogte van de bijdrage van jaar tot jaar als gevolg van wijzigingen in het aantal toe te rekenen reizigerskilometers voor de hoogte van de rijksbijdrage te dempen.

<sup>8</sup> Belanghebbenden zijn: de provincies, BOS-gemeenten, kaderwetgebieden en vervoerbedrijven.

De overgangsregeling houdt in dat, als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, de rijksbijdrage niet aan de hand van normkosten maar referentiekosten wordt berekend. De grondslag wordt gevormd door de exploitatiekosten die voor vergoeding in aanmerking kwamen in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de bijdrage wordt berekend. De referentiekosten zijn doorgaans hoger dan de normkosten. Voor de jaren 1994–1996 is door toepassing van de overgangsregeling in totaal bijna f 110 miljoen meer aan rijksbijdrage verstrekt dan wanneer deze regeling niet zou zijn toegepast<sup>9</sup>. Het is opvallend dat de overgangsregeling nog van kracht is, want de door het kabinet beoogde prikkel van prestatie-afhankelijkheid wordt erdoor ondergraven.

De prestatie-afhankelijkheid wordt ook enigszins ondergraven doordat wijzigingen in reisgedrag vertraagd doorwerken in de opbrengsten die de bedrijven ontvangen. Er kunnen discrepanties ontstaan tussen de daadwerkelijk geleverde vervoersprestatie en die waarmee bij de berekening van de rijksbijdrage rekening wordt gehouden (zie bijlage 2).

De streekvervoerbedrijven ontvingen naast de rijksbijdrage voor de exploitatie van het gewone streekvervoer ook inkomsten die voortvloeien uit het contract met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor de studenten OV-kaart (zie bijlage 2). Als de feitelijke opbrengsten en de geschatte feitelijke kosten van dit vervoer worden meegerekend, blijkt de kostendekkingsgraad van het streekvervoer enkele procenten hoger te zijn dan de kostendekkingsgraad zoals het rijk die berekende. De hoogte van deze beide financiële stromen van het rijk naar de vervoerbedrijven werd grotendeels onafhankelijk van elkaar vastgesteld. Vanuit een doelmatige besteding van rijksgeld acht de Rekenkamer een gezamenlijk optreden van de beide ministeries gewenst.

### 3.2.3 OV-bestemmingsreserve

Het taakstellende karakter van de rijksbijdragen brengt met zich mee dat de bedrijven exploitatie-overschotten mogen houden en tekorten zelf moeten opvangen. De overschotten mogen slechts worden aangewend voor openbaarvervoeractiviteiten. Sinds de invoering van het huidige bekostigingssysteem in 1988 hebben nagenoeg alle bedrijven een OV-bestemmingsreserve opgebouwd. Eind 1996 was het totale bedrag in de reserve bij de streekvervoerbedrijven f 210 miljoen. Het ministerie heeft geen inzicht in de exacte samenstelling van de OV-bestemmingsreserve. In de reserve zijn winsten opgenomen die de bedrijven hebben gerealiseerd op grond van het contract voor de studenten OV-kaart, terwijl deze winsten volgens de VSN groep niet voor het openbaar vervoer behoeven te worden bestemd. De VSN groep merkte voorts op dat de reserve deels kan worden beschouwd als een vergoeding voor investeringen in openbaarvervoeractiviteiten. Volgens de Rekenkamer voorziet de regelgeving niet in een toerekening van de kosten van dergelijke investeringen aan de exploitatie van het openbaar vervoer. De vervoerbedrijven en het ministerie zijn het voorts nog oneens over de vraag of het eigen vermogen van vóór 1 januari 1988 moet worden meegeteld bij de OV-bestemmingsreserve, zoals de regelgeving volgens het ministerie voorschrijft. Dit eigen vermogen bedraagt in totaal ruim f 160 miljoen.

Het ministerie heeft nog geen concreet beleid voor hoe na de decentralisatie en aanbesteding met de reserves wordt omgegaan. Daarover wordt nog met de betrokken partijen onderhandeld. Volgens het ministerie zou beleid in voorbereiding zijn. Het is noodzakelijk dat dit beleid er komt. Anders blijft onduidelijk wie aanspraak op de reserves kan maken als decentralisatie en marktwerking voor heel Nederland worden ingevoerd.

---

<sup>9</sup> Voor 1994 was de rijksbijdrage voor het streekvervoer hierdoor f 14,4 miljoen hoger, voor 1995 f 23,6 miljoen en voor 1996 f 71,9 miljoen.

Dan is ook onduidelijk wat er met de OV-bestemmingsreserve van een bedrijf gebeurt indien deze geen concessie krijgt.

#### *3.2.4 Nieuw bekostigingssysteem in 1998*

Op 1 januari 1998 is voor het streekvervoer een nieuw bekostigingssysteem ingevoerd. Ook het regiobekostigingssysteem is volgens het kabinet prestatie-afhankelijk. De prestatie-afhankelijkheid is gebaseerd op opbrengsten. Alleen voor reizigerskilometers die een vervoeropbrengst genereren, levert het rijk een financiële bijdrage. Enkele knelpunten van het huidige bekostigingssysteem blijven voorlopig ook bij het nieuwe systeem nog bestaan. Zolang bijvoorbeeld de chipkaart niet is ingevoerd blijven de toerekeningsproblemen bestaan. Invoering van een eenvoudige uitvoering van de chipkaart is voorzien voor 2002. Enige tijd daarna komt er een chipkaart die het reisgedrag registreert en daarmee tegemoet zou kunnen komen aan de toerekeningsproblemen. De toerekening zal daarom voorlopig nog gebaseerd blijven op gegevens uit het huidige berekeningssysteem (WROOV-PLUS).

### **3.3 Infrastructuur**

De belangrijkste maatregel uit de beleidsintensivering die het kabinet in mei 1995 voorstelde, was het geïntensiveerde infrastructuurbeleid. Dit omvatte de versnelde uitvoering van een aantal grote projecten, en een additionele investeringsimpuls voor de periode 1996–2000 van f 1 miljard voor kleine projecten. Het kabinet verwachtte van de beleidsintensivering een reizigersgroei van circa 8%, waarvan 5% door het geïntensiveerde infrastructuurbeleid.

De grote projecten die als onderdeel van de beleidsintensivering versneld zouden worden uitgevoerd waren die projecten, die volgens het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1995–1999 na 1998 zouden worden afgerond. In het bedoelde programma staan zeventien grote projecten op deze wijze vermeld. Volgens de huidige inzichten, opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1998–2002, zullen slechts vijf van deze projecten ook daadwerkelijk versneld worden uitgevoerd. Van vijf andere projecten is niet vast te stellen of ze al dan niet worden versneld, omdat in het Meerjarenprogramma 1995–1999 niet duidelijk was aangegeven in welk jaar ze oorspronkelijk gereed zouden zijn. De overige zeven projecten zullen waarschijnlijk niet versneld maar juist vertraagd worden uitgevoerd. De beoogde versnelling werd volgens het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet gerealiseerd omdat niet voorzien kon worden in de benodigde financiële middelen.

De investeringsimpuls van f 1 miljard voor kleine infrastructuurprojecten wilde het kabinet vooral besteden aan projecten in de grootstedelijke en stedelijke gebieden, omdat de effectiviteit volgens het kabinet dan het grootst is. Het kabinet gaf aan dat met de uitvoering snel, en wel in 1996, moest worden begonnen. De reden was dat maatregelen ter verbetering van de kostendekkingsgraad zonder een betere infrastructuur tot vraaguitval kunnen leiden.

De minister zei van de inspanningen op korte termijn een verbetering van de kostendekkingsgraad en een groei van het openbaarvervoergebruik te verwachten. Of deze verwachting uitkomt is een vraag die het ministerie voorlopig niet kan beantwoorden. De voortgangsrapportages die de ontvangende lagere overheden jaarlijks over de projecten moeten indienen, bevatten er geen informatie over. Deze rapportages bevatten daarnaast betrekkelijk weinig informatie over de voortgang in de uitvoering van de projecten, en over de oorzaken van eventuele



vertraging. Hierdoor, en doordat bij het sluiten van het onderzoek nog slechts een klein deel van de voortgangsrapportages over 1996 was ingediend, had het ministerie nog geen overzicht van de stand van zaken. Het ministerie gaf wel aan een evaluatieprogramma te hebben opgezet dat zicht moet geven op de mate waarin de investeringsimpuls de verwachte reizigersgroei teweeg brengt.

### **3.4 Decentralisatie**

Sinds 1 januari 1996 zijn de taken, bevoegdheden en middelen inzake de exploitatie van het streekvervoer gedecentraliseerd naar zeven kaderwetgebieden en naar drie provincies, Groningen, Friesland en Drenthe. De nieuwe verdeling van bevoegdheden in de noordelijke provincies gold als experiment, waarvan overigens de invoering van de decentralisatie in de rest van Nederland niet afhing. De datum die hier oorspronkelijk voor stond, 1 januari 1997, is niet gehaald. De decentralisatie heeft per 1 januari 1998 zijn beslag gekregen.

In oktober 1996 bracht een extern onderzoeksbureau in opdracht van het ministerie verslag uit over een onderzoek naar de decentralisatie van bevoegdheden naar de noordelijke provincies. Hieruit bleek dat de provincies de financiële risico's, te weten de verantwoordelijkheid voor de werkelijke kosten en opbrengsten van het streekvervoer, voor de duur van het experiment bij de bedrijven hadden neergelegd. Daar stond tegenover dat de vervoerbedrijven ook de gehele rijksbijdrage doorgesluisd hadden gekregen. De provincies hadden hierdoor volgens het onderzoek een instrument uit handen gegeven om het openbaar vervoer aan te sturen. Hun terughoudende opstelling maakte hen voor de omgeving betrekkelijk onzichtbaar, wat niet wenselijk is. Op grond van het experiment kon nog geen antwoord worden gegeven op de vraag of decentralisatie tot een beter openbaar vervoer en daarmee tot meer reizigers leidt.

Bijna alle in het onderzoek betrokken streekvervoerbedrijven kregen in 1996 te maken met kaderwetgebieden of provincies als verantwoordelijke overheid voor het streekvervoer. De meeste bedrijven gaven desgevraagd aan dat onduidelijk is welke eisen in de nieuwe situatie aan hun verantwoording over de besteding worden gesteld. Enkele bedrijven toonden zich bezorgd dat de decentralisatie zal leiden tot versnippering van het vervoernetwerk, en tot besluitvorming op bestuurlijke, financiële of electorale gronden in plaats van op vervoerkundige gronden.

### **3.5 Marktwerking**

In maart 1994 gaf het kabinet aan de marktwerking in het regionaal openbaar vervoer te zien als middel om het openbaar vervoer tot een aantrekkelijk alternatief voor de auto te maken en om tot een lagere subsidie-intensiteit van de exploitatie te komen. Marktwerking zou de vorm krijgen van aanbesteding van concessies. In de Implementatienota Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer van november 1996 werkte het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dit punt verder uit. Per 1 januari 2000 zullen geen concessies meer mogen worden verleend aan bedrijven die daardoor een marktaandeel van 50% of meer zouden verwerven. Per 1 januari 2005 daalt het toegestane maximale marktaandeel naar 40% en per 1 januari 2010 naar 35%. Deze voornemens deden de VSN groep besluiten zich op te splitsen. In april 1998 was de besluitvorming hierover nog niet afgerond.

In 1994 werden bij wijze van experiment twee vervoernetwerken aanbesteed, in Limburg en in Zeeland. Het ministerie stelde daarbij als eis

dat gegadigden tegen een ongeveer gelijke rijksbijdrage als voorheen een zo groot mogelijk aanbod zouden bieden.

Beide aanbestedingen werden in opdracht van het ministerie door een extern onderzoeksbureau geëvalueerd. De eerste ervaringen wezen nog niet uit dat aanbesteding een onverdeeld gunstig effect heeft op het bereiken van de dubbeldoelstelling. De feitelijke kostendekkingsgraad werd in beide gebieden slechter. In Zeeland leek bovendien sprake te zijn van een daling van het aantal reizigerskilometers en reizigers, maar hoe betrouwbaar deze cijfers voor Zeeland waren zou volgens het onderzoeksbureau uit verder onderzoek moeten blijken. In Limburg was sprake van een stijging. Het aantal reizigerskilometers steeg in de eerste twee jaar met 11%, aldus het onderzoeksbureau, dat overigens waarschuwde dat slechts voorzichtige conclusies mochten worden getrokken. Dat de kostendekkingsgraad in Limburg desondanks daalde kwam deels doordat bij deze aanbestedingen de uitbreiding van het aanbod centraal stond en het gerealiseerde extra vervoersaanbod nog niet door reizigers werd benut. Dit leidde ertoe dat de bezettingsgraad daalde van 22% in 1994 tot 17% in 1995. Ook de hoge opstartkosten drukten de kostendekkingsgraad. Daarnaast leidde de WROOV-PLUS-systematiek ertoe dat de reizigersgroei zich niet meteen vertaalde in opbrengstgroei voor de exploitant. Overigens kon bij geen van beide aanbestedingen worden aangetoond dat na de aanbesteding meer mensen de auto lieten staan en in plaats daarvan de bus namen.

In december 1997 deed het College van Beroep voor het Bedrijfsleven uitspraak in twee rechtszaken die door de VSN groep, de zwn groep en de Hermes groep waren aangespannen tegen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De rechter stelde de bedrijven in het gelijk door te oordelen dat de aanbesteding in Zeeland en Limburg in strijd was met de Wet personenvervoer, en door de besluiten tot vergunningverlening aan Vancom en tot goedkeuring van de dienstregeling van dit bedrijf te vernietigen. De invoering van marktwerking wordt door deze uitspraken vertraagd.

### **3.6 Aandeelhouderschap**

De Staat is enig aandeelhouder van de NV VSN. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat had echter weinig mogelijkheden om het aandeelhouderschap te benutten als instrument om de dubbeldoelstelling te bereiken. Dit is inherent aan het aandeelhouderschap bij structuurvennootschappen, zoals de NV VSN.

Als aandeelhouder heeft de Staat de financiële positie van het concern in het verleden wel versterkt. In de jaren 1992 tot en met 1995 ontving de VSN groep van het rijk kapitaaldotaties van in totaal f 169 miljoen, ter verbetering van de solvabiliteit. Dit bedrag werd onttrokken aan de begrotingsmiddelen die voor de exploitatie van het streekvervoer beschikbaar waren, meer in het bijzonder aan de vergoeding voor geïnvesteerd vermogen die daarin destijds was opgenomen. Hiervoor werd gekozen omdat het de VSN groep een fiscaal voordeel opleverde in de vorm van een lagere vennootschapsbelasting. De dotaties kwamen ten goede aan de VSN groep als geheel, dus niet alleen aan het openbaar vervoer. Ter verbetering van de vermogenspositie van het concern zijn daarnaast alle winsten ingehouden. De aandeelhouder heeft geen dividend ontvangen.

De huidige positie van de VSN groep op de streekvervoermarkt kon mede door het ministerie tot stand komen, onder meer door de oprichting van de holding en de verstrekking van kapitaaldotaties. De Rekenkamer stelt

vast dat deze positie inmiddels niet meer strookt met het streven van het ministerie naar marktwerking in het openbaar vervoer.

### **3.7 Conclusies**

- De rijksbijdrage droeg beperkt bij aan de realisatie van de dubbel-doelstelling, doordat ze in de praktijk minder prestatie-afhankelijk was dan beoogd;
- De hoogte van de rijksbijdrage voor het openbaar vervoer en van het bedrag dat het rijk voor het studenten OV-kaart contract betaalde werden grotendeels onafhankelijk van elkaar vastgesteld;
- Over de samenstelling en hoogte van de OV-bestemmingsreserve bestonden onduidelijkheden. Onduidelijk was bijvoorbeeld of de eigen vermogens van vóór 1 januari 1988 bij de in de rijksbijdragestaten opgenomen bestemmingsreserve moeten worden opgeteld. Deze eigen vermogens bedragen in totaal ruim f 160 miljoen;
- De infrastructuurmaatregelen voor het stads- en streekvervoer hadden nog niet aantoonbaar geleid tot het naderbij brengen van de dubbel-doelstelling. De beoogde versnelling van een aantal grote projecten is niet gerealiseerd;
- Decentralisatie en marktwerking hadden vertraging opgelopen. De eerste ervaringen wezen er nog niet op dat deze maatregelen de bereiking van de dubbel-doelstelling aanmerkelijk bevorderen;
- Mede door de oprichting van de NV VSN en de kapitaaldotaties had de VSN groep een sterkere positie verkregen op de markt voor het streekvervoer. Dit strookt inmiddels niet meer met het streven naar meer marktwerking.

## 4 VERANTWOORDING EN CONTROLE

### 4.1 Inleiding

De vervoerbedrijven moeten aan de minister verantwoording afleggen over de besteding van de rijksbijdrage. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop zij dat doen. Daarnaast wordt de manier beschreven waarop de controle wordt uitgeoefend op de rechtmatige vaststelling en besteding van de rijksbijdrage door de vervoerbedrijven.

### 4.2 Verantwoording aan het Rijk

#### 4.2.1 Verantwoordingseisen

De periodieke verantwoording van de vervoerbedrijven aan de minister omvat het jaarverslag, de rijksbijdragestaten<sup>10</sup> en de opbrengststaten van de verkoop van vervoerbewijzen. De jaarrekening en de verantwoordingsstaten moeten worden voorzien van een accountantsverklaring.

De verantwoordingseisen zijn vastgelegd in de Ministeriële regeling Kosten lokaal en interlokaal vervoer en de Ministeriële regeling Uniform Rekeningschema (URS). Het URS werd in 1984 opgesteld. Tot 1989 vormde het URS de grondslag voor de vaststelling van de rijksbijdrage. Sindsdien vervult het URS volgens het ministerie drie functies. Het biedt de basis voor de op te stellen verantwoording, verschaft (beleids-)informatie en voorkomt kruissubsidiëring. De Rekenkamer ging na in welke mate de regeling deze functies kon vervullen.

De in het URS opgenomen regels bleken niet goed meer aan te sluiten op het bekostigingssysteem in de periode 1994–1996. Het URS stamt uit de tijd dat er sprake was van integrale tekortafdekking. Die regels zijn nog steeds gericht op een juiste vaststelling, toerekening en verantwoording van kosten en opbrengsten. De huidige bekostigingssystematiek kent echter een meer «lump-sum» karakter, waarbij een totaalbedrag wordt betaald voor een afgesproken prestatie. Een dergelijke bekostigingssystematiek vraagt om een meer prestatiegericht verantwoordingsmodel. Deze prestaties zijn echter niet als zodanig beschreven in het URS.

Tien van de elf in het onderzoek betrokken streekvervoerbedrijven hadden forse kritiek op de wijze waarop zij zich aan het ministerie moesten verantwoorden. Hun kritiek betrof het gedateerde karakter van de regelgeving en de grote mate van detail waarin verantwoording moet worden afgelegd.

#### 4.2.2 Gebruik van de informatie

De informatieve functie heeft aan belang ingeboet. Het ministerie maakte in de periode 1994–1996 nauwelijks gebruik van de informatie uit de rijksbijdragestaten. Systematische analyse en verwerking van de verkregen informatie vond niet plaats. De bruikbaarheid van de informatie uit de rijksbijdragestaten nam ook af. De opgave van het aantal reizigerskilometers bleek bijvoorbeeld onnauwkeurig. De helft van de vervoerbedrijven deed een opgave gebaseerd op eigen waarneming. De andere helft gebruikte de periodieke opgave van het ministerie die op de WROOV-systematiek is gebaseerd. Dat laatste is voorgeschreven in het URS.

<sup>10</sup> De rijksbijdragestaten bevatten een uitgebreid overzicht met financiële en kwantitatieve gegevens over de verrichte openbaarvervoeractiviteiten.

De rijksbijdragestaten gaven wel inzicht in het behaalde resultaat op gesubsidieerde openbaarvervoeractiviteiten. Mede door de concern-

vorming bij de vervoerbedrijven is het niet mogelijk om dat inzicht te verkrijgen vanuit de jaarrekening.

Volgens opgave van de bedrijven bedroegen de personele en materiële kosten die gemoeid waren met het invullen en controleren van de rijksbijdragestaten, voor alle elf vervoerbedrijven tezamen, naar schatting ruim f 1,5 miljoen.

Vijf van de onderzochte vervoerbedrijven vonden dat het ministerie te veel, dan wel overbodige, informatie van hen verlangde. Een ander bedrijf was van mening dat het ministerie de verkeerde informatie vroeg. Bij geen van de vervoerbedrijven was bekend op welke wijze het ministerie de gevraagde informatie gebruikte. Slechts één vervoerbedrijf had in de afgelopen jaren na toezending van de informatie iets van het ministerie vernomen. Over de informatie werden geen vragen gesteld, en ook anderszins leidde ze niet tot actie van het ministerie.

#### *4.2.3 Voorkomen kruissubsidiëring*

Bij kruissubsidiëring wordt rijksgeld aangewend voor doelen waarvoor het niet bestemd is, in dit geval dus voor niet-openbaarvervoeractiviteiten. Door de voorgeschreven toerekening van kosten en opbrengsten zou het URS een rol kunnen spelen bij het zichtbaar maken en voorkomen van kruissubsidiëring. Voorwaarde daarvoor is evenwel dat de regelgeving helder en eenduidig is. Dat is echter niet op alle punten het geval. Het URS houdt bijvoorbeeld geen rekening met de complexe organisatiestructuur bij veel vervoerbedrijven. Het URS bevat normen voor de relatie tussen moeder- en dochterbedrijven. In het verleden was het OV-bedrijf het moederbedrijf en werden de nevenactiviteiten door dochterbedrijven uitgevoerd. Tegenwoordig zijn OV-bedrijven zelf vaak dochterondernemingen. Onduidelijk is of het URS op deze «zuster-»relaties van toepassing is.

Het URS is niet duidelijk over de aanwending van financiële middelen van het OV-bedrijf voor niet-OV-activiteiten, het zichtbaar maken van intercompany-resultaten en de tariefstelling van uitbestede werkzaamheden. De regelgeving gaat voorbij aan de huidige situatie waarbij sprake is van complexe concernrelaties, moderne financieringsinstrumenten en gedecentraliseerde administraties. Geconstateerd werd dat de vervoerbedrijven de regelgeving vanuit bedrijfseconomisch perspectief interpreterden. Een meer letterlijke benadering van de regels kan evenwel tot een meer beperkende interpretatie leiden. Het ministerie heeft verzuimd duidelijkheid te verschaffen over de interpretatie van de regelgeving.

Het ministerie heeft in 1995 mede naar aanleiding van klachten van de BOVAG (onderhouds- en garagebedrijven) een extern onderzoek laten uitvoeren naar kruissubsidiëring bij VSN-dochterbedrijven. Daaruit bleek dat er bij de drie onderzochte vervoerbedrijven geen sprake was van kruissubsidiëring. Wel werd geconstateerd dat het URS een aantal onduidelijkheden vertoonde met name op het punt van te hanteren marktprijzen en kostprijzen. Ook werd aangegeven dat met name door de omvang van het VSN-concern en de hiermee samenhangende financieringsmogelijkheden de VSN-dochterbedrijven in het voordeel konden zijn ten opzichte van hun concurrenten. Mede naar aanleiding van dat onderzoek is door het ministerie een werkgroep ingesteld die met voorstellen moet komen om het URS te herzien. Bij het afsluiten van het onderzoek had deze werkgroep nog geen rapport opgeleverd.

## 4.3 Controle

### 4.3.1 Controle vaststelling rijksbijdrage

De controle van het ministerie op de vaststelling van de rijksbijdrage wordt uitgevoerd door de eigen interne controleafdeling van het betrokken Directoraat-Generaal en de departementale accountantsdienst. De opzet en de uitvoering van de controle op de vaststelling van de rijksbijdragen voldeden aan de te stellen eisen. Het oordeel over de juistheid en volledigheid van de vastgestelde rijksbijdragen moet echter wel worden bezien tegen de achtergrond van de inherente beperkingen die het WROOV-PLUS-systeem kent. Beperkingen betreffen met name statistische en methodologische onnauwkeurigheden die het systeem herbergt (zie bijlage 2). Dat systeem vormt de basis voor de berekening van de rijksbijdrage.

### 4.3.2 Controle besteding rijksbijdrage

#### 4.3.2.1 Controle door de vervoerbedrijven

De vervoerbedrijven laten de jaarrekening, de rijksbijdragestaten en de opbrengststaten controleren door een externe accountant.

De controle vond bij alle elf onderzochte vervoerbedrijven plaats door hetzelfde accountantskantoor, maar was niet uniform. Er vond door de controlerende accountants binnen de VSN-groep wel enige afstemming plaats.

Voor de jaren 1994 tot en met 1996 waren de jaarrekeningen, rijksbijdragestaten en opbrengststaten van alle vervoerbedrijven voorzien van goedkeurende accountantsverklaringen. Beperkingen of opmerkingen met betrekking tot de rechtmatigheid van de besteding van de rijksbijdrage werden in deze verklaringen niet aangetroffen.

De VSN-holding oefent zelf geen directe controle uit op de besteding van de toegekende gelden. Wel heeft de holding enkele acties ondernomen om de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage te bevorderen. Het gaat ondermeer om het opleggen van de zogeheten ZONA-structuur. Kern van de ZONA structuur is dat openbaar vervoer juridisch en administratief wordt gescheiden van «zusters» die zich bezighouden met bijvoorbeeld taxivervoer en onderhoud. Niet alle VSN-vervoerbedrijven hadden deze structuur eind 1997 overigens volledig ingevoerd.

#### 4.3.2.2 Controle door het ministerie

De minister heeft ten behoeve van de controle op de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage door de vervoerbedrijven een controleprotocol opgesteld. In dit protocol is opgenomen dat een externe accountant de jaarrekening, de rijksbijdragestaten alsmede de naleving van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving moet controleren, wat moet leiden tot een accountantsverklaring.

Het controleprotocol is op een aantal punten onduidelijk.

- De opgenomen modelverklaring geeft aan dat de verantwoordingsstaten en tabellen conform de wet- en regelgeving zijn opgesteld. Er wordt echter niet expliciet aangegeven dat ook de naleving van wet- en regelgeving in de controle betrokken is geweest;
- Er bestaat in het protocol onduidelijkheid over de toepassing van controletoleranties. In de voorschriften is opgenomen dat alle bij de controle geconstateerde fouten en niet gecorrigeerde fouten en onzekerheden, individueel of in totaal, groter dan 1% van de bijdrage of hoger dan f 100 000 dienen te worden gerapporteerd. Tegelijkertijd

wordt gesteld dat bij de controle van de verantwoording de algemeen gebruikelijke controletoelanties dienen te worden gehanteerd. Deze laatste liggen in het merendeel van de gevallen aanzienlijk boven het genoemde bedrag van f 100 000. Het grote verschil tussen de omvang van de rapportagetolerantie en de omvang van de controletoelantie kan tot controletechnische problemen leiden. Om te voldoen aan de rapportagetolerantie zou de controle veel verfijnder en daardoor arbeidsintensiever moeten worden opgezet dan in verband met de controletoelantie nodig zou zijn;

- Het protocol schrijft voor dat controle op de doelmatige besteding van de rijksbijdrage dient plaats te vinden, zonder dat daarvoor duidelijke normen worden aangereikt.

Er wordt dus niet in alle gevallen duidelijk aangegeven wat van de externe accountant wordt verlangd. De controle op en de rapportering over de (on-)rechtmatige naleving van de wet- en regelgeving wordt vanuit het protocol onvoldoende gestuurd. Duidelijkheid over de te hanteren normen is gewenst.

Zelfstandige controle door de minister op de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage bij de vervoerbedrijven vond niet plaats. De verklaring van de externe accountant werd als uitgangspunt genomen. Hieraan werd door het ministerie veel belang toegekend, daar dit oordeel volgens het ministerie aangaf dat het vervoerbedrijf de rijksbijdrage conform de geldende regels had besteed en verantwoord. Het ministerie zag geen aanleiding de besteding van de rijksbijdrage door de bedrijven zelf te controleren.

Het ministerie had eenmaal een dossierreview uitgevoerd op de controlewerkzaamheden van de externe accountant bij een streekvervoerbedrijf. De accountantsdienst van het ministerie voerde in de jaren 1994 tot en met 1996 twee collegiale gesprekken met de coördinator van de controlerende externe accountants over de door hen gevolgde controle-aanpak. Een helder reviewbeleid ontbrak evenwel.

Op grond van artikel 10 van de Ministeriële regeling Kosten lokaal en interlokaal vervoer heeft de minister de mogelijkheid om, bij niet-behoorlijke naleving van de voorwaarden, de rijksbijdrage voor het komende jaar te korten. Een duidelijk sanctiebeleid op niet naleving van de subsidievoorwaarden ontbrak echter. Het ministerie gaf aan dat als gevolg van goedkeurende verklaringen van de controlerende accountants er voor hem geen aanleiding was om een uitvoerig sanctiebeleid vast te stellen. De Rekenkamer is evenwel van mening dat vooraf zoveel mogelijk geëxpliciteerd dient te worden onder welke omstandigheden welke sanctie dient te worden toegepast.

De minister heeft het toezicht en de controle op de besteding van de rijksbijdrage beperkt vormgegeven. Zij kende veel gewicht toe aan de verklaring van de externe accountant. Dit was volgens de Rekenkamer niet ongebruikelijk maar in dit geval niet in alle opzichten verstandig omdat het controleprotocol een aantal onduidelijkheden vertoonde, waardoor niet altijd duidelijk was wat van de externe accountant verwacht werd. Daar komt bij, dat een door de Rekenkamer bij drie vervoerbedrijven uitgevoerde dossierreview van de werkzaamheden van de externe accountant een aantal gebreken in de controle en de rapportage naar voren bracht. Het ging om de volgende punten:

- De controle van de besteding van de Rijksbijdrage vormde een afgeleide van de controle van de jaarrekening bij de vervoerbedrijven en kende daardoor een mindere diepgang en intensiteit dan op grond van het controleprotocol verwacht mocht worden;

- Zowel in de opzet als de uitvoering van de controle werden een aantal in het controleprotocol genoemde aandachtspunten niet in de controle betrokken, zoals de doelmatigheid van de besteding van de rijksbijdrage en de controle op de inzet van milieuvriendelijke vervoer-technieken;
- De externe accountant had in zijn verklaring bij de rijksbijdragestaten ten onrechte geen melding gemaakt van het feit dat de hiervoor bedoelde zaken niet in zijn controle waren betrokken;
- De externe accountant had in zijn verklaring bij de jaarrekening ten onrechte niet vermeld dat de toelichting bij de jaarrekening onvolledig was in de zin dat niet werd vermeld dat een deel van de reserves alleen aangewend mocht worden voor OV-activiteiten;
- Tot slot constateerde de Rekenkamer twee situaties<sup>11</sup> waarbij gesproken kon worden van kruissubsidiëring. Niet-OV-activiteiten profiteerden van geld dat voor het openbaar vervoer bestemd was. Dit ging de omvang van de rapportagetolerantie van f 100 000 te boven en had conform het protocol in de verklaring vermeld moeten worden. Voorts was sprake van schaalvoordelen doordat niet-openbaarvervoeractiviteiten financieringsvoordelen genoten.

Aangezien de geconstateerde leemten en fouten in de controle van de accountant niet als van materiële betekenis worden ingeschat, wordt het oordeel van de accountant met betrekking tot het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rijksbijdragestaten onderschreven, met uitzondering van hetgeen is opgemerkt over de vermelding van de OV-bestemmingsreserve.

Doordat echter een aantal in het controleprotocol genoemde zaken buiten de controle waren gebleven en hierover in de verklaring niets was opgenomen, was de minister niet over alle aspecten die van belang zijn voor haar oordeel over de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage geïnformeerd. Daardoor wordt de minister de kans ontnomen om indien nodig gebruik te maken van haar mogelijkheid om bij niet-naleving van de subsidievoorwaarden sancties op te leggen. De Rekenkamer concludeerde dat de minister niet zonder meer kon steunen op het oordeel van de externe accountant.

Hoewel werd ingeschat dat de omvang van de gebreken niet van materiële betekenis was, blijft het noodzakelijk de naleving van de regelgeving in de praktijk te toetsen. Volgens de Rekenkamer was er dan ook aanleiding een helder reviewbeleid te formuleren.

#### **4.4 Conclusies**

- De regelgeving van het ministerie was niet sluitend wat betreft het voorkomen van kruissubsidiëring. Bepaalde vormen van kruissubsidiëring bleken zich voor te doen. Het financieel belang van de geconstateerde onrechtmatigheden bleef binnen de controletolerantie en was niet van materieel belang voor het oordeel over de vaststelling van de rijksbijdrage;
- De controle op de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage kende tekortkomingen. De tekortkomingen waren niet materieel. Het ministerie kon echter niet zonder meer steunen op het oordeel van de externe accountant, omdat het controleprotocol onduidelijkheden bevatte en doordat een aantal punten ten onrechte buiten de controle van de externe accountant bleef.

---

<sup>11</sup> Het betrof hier de doorbelasting van algemene managementkosten en de verhuur van twee panden.



## 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 5.1 Conclusies

- De feitelijke ontwikkelingen in het streekvervoer sloten nog niet aan bij het streven van het rijk om het aantal reizigers en de kostendekkingsgraad fors te laten toenemen. De doelstellingen van het rijk en de vervoerbedrijven strookten op een aantal punten niet met elkaar. Het rendement van de meeste vervoerbedrijven verslechterde in de onderzoeksperiode. Voorts nam de kosteneffectiviteit over het algemeen af en daalde de bezettingsgraad;
- De maatregelen van het ministerie droegen nog maar beperkt bij aan het naderbij brengen van de dubbeldoelstelling. De rijksbijdragesystematiek was in de praktijk minder prestatie-afhankelijk dan beoogd. De verschillende financiële stromen die er bestonden tussen het rijk en de streekvervoerbedrijven werden niet geheel op elkaar afgestemd. De bedrijven realiseerden overschotten op de exploitatie daarvan bestonden onduidelijkheden. Het infrastructuurbeleid voor het stadsen streekvervoer droeg nog niet aantoonbaar bij aan het bereiken van de dubbeldoelstelling. Voor marktwerking en decentralisatie gold hetzelfde;
- De controle op de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage kende tekortkomingen. Het ministerie kon niet zonder meer steunen op het oordeel van de externe accountant omdat het door het ministerie opgestelde controleprotocol op een aantal punten onduidelijk was en omdat een aantal punten ten onrechte buiten de controle van de externe accountant bleef.

### 5.2 Aanbevelingen

#### *Realisatie beleidsdoelen*

- Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zou de dubbeldoelstelling opnieuw moeten toetsen op haalbaarheid;
- Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zou het inzicht in het bereiken van de verschillende doelen moeten verbeteren;
- De nauwkeurigheid van de kengetallen aantal reizigerskilometers en aantal reizigers behoeft verbetering.

#### *Beleidsmaatregelen*

- Het ministerie zou periodiek moeten evalueren welke vorderingen worden geboekt met de uitvoering van de maatregelen die in het kader van de beleidsintensivering zijn ingezet, in hoeverre zij bijdragen aan het bereiken van de dubbeldoelstelling en welke neveneffecten zij met zich meebrengen;
- Er zou een beleid ontwikkeld moeten worden voor wat er met de openbaarvervoereserve gebeurt na invoering van de decentralisatie en aanbesteding. Daarbij dient het ministerie tevens na te gaan hoe hoog de bestemmingsreserve is en wat de precieze samenstelling is van de reserve;
- Bij de overgangsregeling die na invoering van het regiobekostigingsstelsel van kracht wordt, dient ervoor gewaakt te worden dat die regeling de grondslag voor de bekostiging niet doorkruist;
- De financiële stromen voor het openbaar vervoer die de vervoerbedrijven ontvangen van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zouden nader op elkaar moeten worden afgestemd, opdat voorkomen wordt dat de vervoerbedrijven enerzijds winst kunnen maken op het openbaar vervoer voor

studenten en anderzijds, deels onafhankelijk daarvan, een rijksbijdrage ontvangen voor het overige, niet kostendekkende, openbaar vervoer.

#### *Verantwoording en controle*

- Bij een taakstellende bekostiging dient de verantwoordingsinformatie beter afgestemd te worden op de prestatie die bovendien nauwkeuriger omschreven moet zijn;
- Er dient regelmatig overleg gevoerd te worden tussen het ministerie, de VSN-holding en de externe accountant om vast stellen of de diepgang en reikwijdte van de controle van de externe accountant overeenkomt met de verwachtingen;
- Indien in een bekostigingsregeling een sanctiebepaling is opgenomen dient er een sanctiebeleid te worden ontwikkeld voor de situatie dat de vervoerbedrijven niet voldoen aan de gestelde voorwaarden;
- Wanneer een rijksbijdrage wordt verstrekt aan organisaties die zowel publieke taken uitvoeren als niet-publieke taken dient vooraf duidelijk te worden aangegeven of en zo ja in welke mate niet-publieke activiteiten mogen profiteren van publieke activiteiten. Indien geen vermenging is toegestaan dienen maatregelen te worden getroffen om dat te voorkomen.

## **6 REACTIE MINISTERS EN VERVOERBEDRIJVEN EN NAWOORD REKENKAMER**

*De minister van Verkeer en Waterstaat en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*

De minister van Verkeer en Waterstaat sprak haar waardering uit voor de grondige wijze waarop het onderzoek werd uitgevoerd. Zij vond dat de Rekenkamer een aantal waardevolle opmerkingen, suggesties en aanbevelingen had gegeven die aansloten bij haar eigen opvattingen over het te voeren beleid. Zij had er echter wel behoefte aan bij een aantal conclusies en aanbevelingen kanttekeningen te maken.

De onderzoeksperiode 1994–1996 vond de minister te vroeg om al conclusies te trekken over de effecten van haar beleid, omdat dit deels in de onderzochte periode werd uitgewerkt. Daarnaast had een aantal van de conclusies volgens de minister inmiddels aan belang ingeboet of was in een ander daglicht komen te staan omdat de aansturing en bekostiging in essentie was veranderd. De Rekenkamer meende dat het onderzoek niet te vroeg kwam – een verwijt dat haar vaker ten onrechte wordt gemaakt –, omdat een aanzienlijke groei van het aantal reizigers al sinds juni 1990 een doelstelling van het rijk is, en verbetering van de kostendekkingsgraad sinds februari 1991. Haar onderzoek is te kenschetsen als een tussentijdse meting met een signalerende functie, niet als een meting achteraf.

De minister gaf voorts aan dat de verhouding met de vervoerbedrijven sinds het begin van de jaren negentig drastisch is veranderd. De intensieve bemoeienis met de bedrijfsvoering is losgelaten; het rijk stelt de voorwaarden vast op grond waarvan de bedrijfsvoering dient te geschieden.

De minister onderschreef dat de feitelijke ontwikkelingen in het streekvervoer in 1994–1996 nog niet aansloten bij de doelstellingen van het rijk. De conclusie, dat de doelstellingen van het rijk en van de vervoerbedrijven op een aantal punten niet met elkaar strookten, diende volgens haar genuanceerd te worden. Volgens haar gaat het vooral om een verschil in inschatting van de mogelijkheden van vervoergroei. Het teruglopend rendement en de afnemende kosteneffectiviteit dienden volgens de minister te worden gezien in het licht van een teruggang van het aantal reizigers.

Naar aanleiding van de conclusie dat de geldstromen van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen niet op elkaar waren afgestemd, merkte de minister op dat zij er bewust voor had gekozen het contract tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de vervoerbedrijven als een commercieel contract te beschouwen omdat het financieel risico daarmee bij de bedrijven ligt. De minister vond het niet passen in haar beleid, dat gericht is op meer marktwerking en afstandelijkheid van het rijk bij de bedrijfsvoering, te interveniëren in een commercieel contract dat een ander ministerie met de vervoerbedrijven sluit. Ook de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wees op de verschillende relaties met openbaar vervoerbedrijven en het gegeven dat het bij het studentenvervoer gaat om een commercieel contract. De Rekenkamer meent vanuit haar verantwoordelijkheid om departementaal beleid mede in rijksbreed perspectief te plaatsen, dat het niet nader op elkaar afstemmen van beide geldstromen het risico met zich meebrengt dat het beleid van het ene ministerie afdoet aan dat van het andere ministerie. De minister van Verkeer en Waterstaat streeft immers naar geleidelijke beperking van de rijksbijdrage om de streekvervoerbedrijven tot grotere efficiëntie te

prikkelen, terwijl de bedrijven via het contract met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen winst maken, waardoor de prikkel wordt gemitigeerd.

De conclusie dat de hoogte van de bestemmingsreserve onduidelijk was, onderschreef de minister van Verkeer en Waterstaat niet. Volgens haar zijn alle overschotten op het openbaar vervoer, dus inclusief het studentenvervoer, als OV-bestemmingsreserve aangemerkt. Als reden hiervoor gaf de minister aan dat de kosten van het studentenvervoer moeilijk zijn af te splitsen van de totale exploitatiekosten. De minister liet in haar reactie in het midden of het terecht is dat de overschotten op het studentenvervoer aan de OV-bestemmingsreserve zijn toegevoegd. De relevantie van een nadere toedeling van de bestemmingsreserve, inclusief de status van het eigen vermogen van voor 1 januari 1988, moet naar de mening van de minister blijken in het kader van de afhechting van de financiële relatie met NV VSN. Nu de decentralisatie per 1 januari 1998 heeft plaatsgevonden is het overleg daarover met NV VSN gestart.

Over de aanbeveling van de Rekenkamer om beleid te ontwikkelen voor wat er met de OV-bestemmingsreserve moet gebeuren merkte de minister op dat zij over de status van de reserve binnenkort een besluit zal nemen. Ook wordt dan aangegeven hoe sinds de decentralisatie met eventuele winsten op het openbaar vervoer moet worden omgegaan.

De minister merkte op dat het zwaartepunt van de controle ligt bij de vaststelling van de rijksbijdrage, voorafgaande aan het uitkeringsjaar. Om die reden wordt bij de controle-activiteiten maximale aandacht gegeven aan de inputgegevens. De beperkingen van de WROOV-systematiek worden in dat licht niet relevant geacht voor de juiste vaststelling van de rijksbijdrage. De verantwoording van de besteding kan zich volgens de minister beperken tot de constatering of de rijksbijdrage daadwerkelijk is besteed aan het openbaar vervoer.

De minister onderschreef dat de controle op de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage tekortkomingen kende, maar merkte op dat het slechts een beperkt aantal punten betreft van minder vitaal belang. De conclusie van de Rekenkamer dat het ministerie niet zonder meer kan steunen op het oordeel van de externe accountant achtte de minister te ongenueerd. Zij deelde evenmin de conclusie dat het controleprotocol onduidelijk is. Naar het oordeel van de Rekenkamer zijn de tekortkomingen op de genoemde punten op evenwichtige wijze verwoord.

De bewindsvrouw onderschreef in zijn algemeenheid de aanbevelingen die de Rekenkamer deed ter verbetering van de verantwoording en controle en het sanctie- en reviewbeleid. Zij plaatste daarbij de kanttekening dat de rijksbijdrage-relatie van het Rijk met de vervoerbedrijven vanwege de decentralisatie is beëindigd. De aanbevelingen moeten worden bezien in het licht van de nieuwe relatie tussen het ministerie, de decentrale overheden en de vervoerbedrijven. De minister gaf voorts aan dat wordt onderzocht op welke wijze het URS naar aanleiding van de wijzigingen die per 1998 zijn opgetreden (decentralisatie, bekostiging) moet worden aangepast.

In reactie op de aanbeveling dat de dubbeldoelstelling opnieuw getoetst zou moeten worden op haalbaarheid, schreef de minister dat het ministerie dit doorlopend doet. Vandaar dat de oorspronkelijke streefwaarden de afgelopen jaren zijn bijgesteld. Met deze aanbeveling beoogde de Rekenkamer echter juist een meer toekomstgerichte en systematische evaluatie van de haalbaarheid van de doelstellingen, om tussentijdse aanpassing van de doelstellingen te voorkomen.

De aanbeveling het inzicht in het bereiken van de verschillende doelen te verbeteren nam de minister over. De minister meldde dat gewerkt wordt aan een monitoring-systeem waardoor het ministerie de beschikking krijgt over alle relevante informatie om het beleid te toetsen.

Naar aanleiding van de aanbeveling om de kengetallen reizigerskilometers en aantal reizigers te verbeteren, meldde de minister dat er met ingang van 1 januari 1998 een nieuwe bekostigingssystematiek in werking is getreden, waarbij geen gebruik meer wordt gemaakt van deze kengetallen. De minister verwacht dat met de invoering van de elektronisch leesbare kaart pas echt sprake zal zijn van een betere situatie. De Rekenkamer merkt op dat de kengetallen ook beleidsinformatie moeten verstrekken over de mate van doelbereiking.

De minister onderschreef dat de ten tijde van het onderzoek bestaande bekostigingssystematiek minder prestatie-afhankelijk was dan beoogd. De overgangsregeling heeft de prikkel van prestatie-afhankelijkheid ondergraven, maar de nieuwe bekostigingssystematiek is op dit punt aangepast.

#### *Reactie NV VSN*

De NV VSN kon zich vinden in de hoofdlijnen van de toegezonden delen van het rapport. Zij plaatste bij een aantal conclusies en aanbevelingen kanttekeningen. De onderneming had het rapport van de Rekenkamer voorgelegd aan haar extern accountant en voegde diens reactie, waar ze mee instemde, toe aan haar eigen reactie.

NV VSN gaf aan het op zich niet oneens te zijn met de constatering van de Rekenkamer dat de doelstellingen van het rijk en de vervoerbedrijven niet met elkaar stroken, maar zij vond dat dit geen belemmering hoeft op te leveren voor de realisatie van de rijksdoelstellingen. Omdat de vervoerbedrijven de rijksbijdrage noch het tarief kunnen beïnvloeden moeten de vervoerbedrijven zich, om een optimaal rendement te realiseren, noodzakelijkerwijs richten op het vermeerderen van het aantal reizigers en het beheersen van de kosten. Juist deze aspecten zijn volgens NV VSN voor de doelstelling van het rijk belangrijke factoren.

De kostendekkingsgraad zoals het rijk die invult, is volgens de NV VSN voor de sturing van de onderneming geen belangrijk kengetal. De verschillende oriëntatie van rijk en vervoerbedrijven op kostendekking heeft volgens de NV VSN echter geen nadelig effect voor het realiseren van de doelstellingen.

De NV VSN gaf aan dat sinds de invoering van het Nationaal Tariefsysteem de relatie tussen aantallen vervoerde reizigers en reizigersopbrengsten is verdwenen. Het is daardoor zeer moeilijk een duidelijk inzicht in aantallen reizigers en reizigersopbrengsten te krijgen omdat de verkoop van kaarten en het gebruik daarvan zijn ontkoppeld.

De NV VSN ging nader in op de constatering van de Rekenkamer dat de performance van de vervoerbedrijven verslechterde. Dit was aanleiding voor het treffen van maatregelen, als uitvloeisel van het project Transformeer. Een belangrijk deel van de maatregelen zal in 1998 en 1999 zijn beslag krijgen. Het project kent twee pijlers: 20% kostenreductie in 2002 en een groei van het aantal reizigers.

De NV VSN noemt de mogelijkheden tot kostenreductie beperkt, omdat het grootste deel van de kosten direct met het voorzieningenniveau samenhangt en de vervoerbedrijven er voor hebben gekozen het voorzieningenniveau te ontzien.

Groei van het aantal reizigers kan onder meer worden gerealiseerd door een betere kwaliteit van de dienstverlening. Volgens de NV VSN is het echter al jaren duidelijk dat met conventionele middelen de dalende trend niet is om te buigen. Volgens de NV VSN zijn een andere aanpak en nieuwe producten nodig om nieuwe reizigers te trekken. Zij wijst daarbij op het succes van de Interliner. Belangrijk aspect bij verbetering van de kwaliteit is voorts de beschikbaarheid van infrastructuur voor de bus, zoals vrije busbanen op drukke routes.

Marktwerking kan naar de mening van de NV VSN alleen slagen als de bedrijven meer marketinginstrumenten kunnen inzetten om reizigersgroei te realiseren. Het huidige tariefsysteem biedt te weinig ruimte voor een flexibele marktbenadering. De NV VSN is voorstander van het laten verrichten van openbaar vervoer op basis van contracten.

De externe accountant van de NV VSN gaf, in lijn met de reactie van de minister van Verkeer en Waterstaat, aan dat de Richtlijnen voor de Jaarrekening niet voorschrijven dat de OV-bestemmingsreserve in de toelichting van de jaarrekening wordt vermeld. Voorts merkte hij op dat de subsidieverstrekker op de hoogte is van de OV-bestemmingsreserve, doordat het ministerie de rijksbijdrage-staten ontvangt waarin een en ander uitgebreid is gespecificeerd.

De Rekenkamer tekent daarbij aan dat op grond van de Wet op de Jaarrekening in de balans of in de toelichting daarop melding gemaakt moet worden van al die zaken die bepalend zijn voor het inzicht in de grootte en samenstelling van het vermogen. Dat niet de gehele reserve vrij besteedbaar is moet hier toe worden gerekend. De gebruiker van de jaarrekening wordt belangrijke door de wet voorgeschreven informatie onthouden door deze niet op te nemen in de wettelijke voorgeschreven jaarstukken.

De NV VSN sluit zich aan bij de aanbeveling om regelmatig overleg te voeren tussen het ministerie, de NV VSN en de externe accountant om vast te stellen of de diepgang en de reikwijdte van de controle van de externe accountant overeenkomt met de verwachtingen.

Op de aanbeveling dat de nauwkeurigheid van de kengetallen aantal reizigers en reizigerskilometers verbetering behoeft ging de NV VSN niet nader in. De NV VSN ging evenmin in op de aanbeveling om de financiële stromen van de betrokken ministeries nader op elkaar afstemmen.

#### *Reactie Vancom*

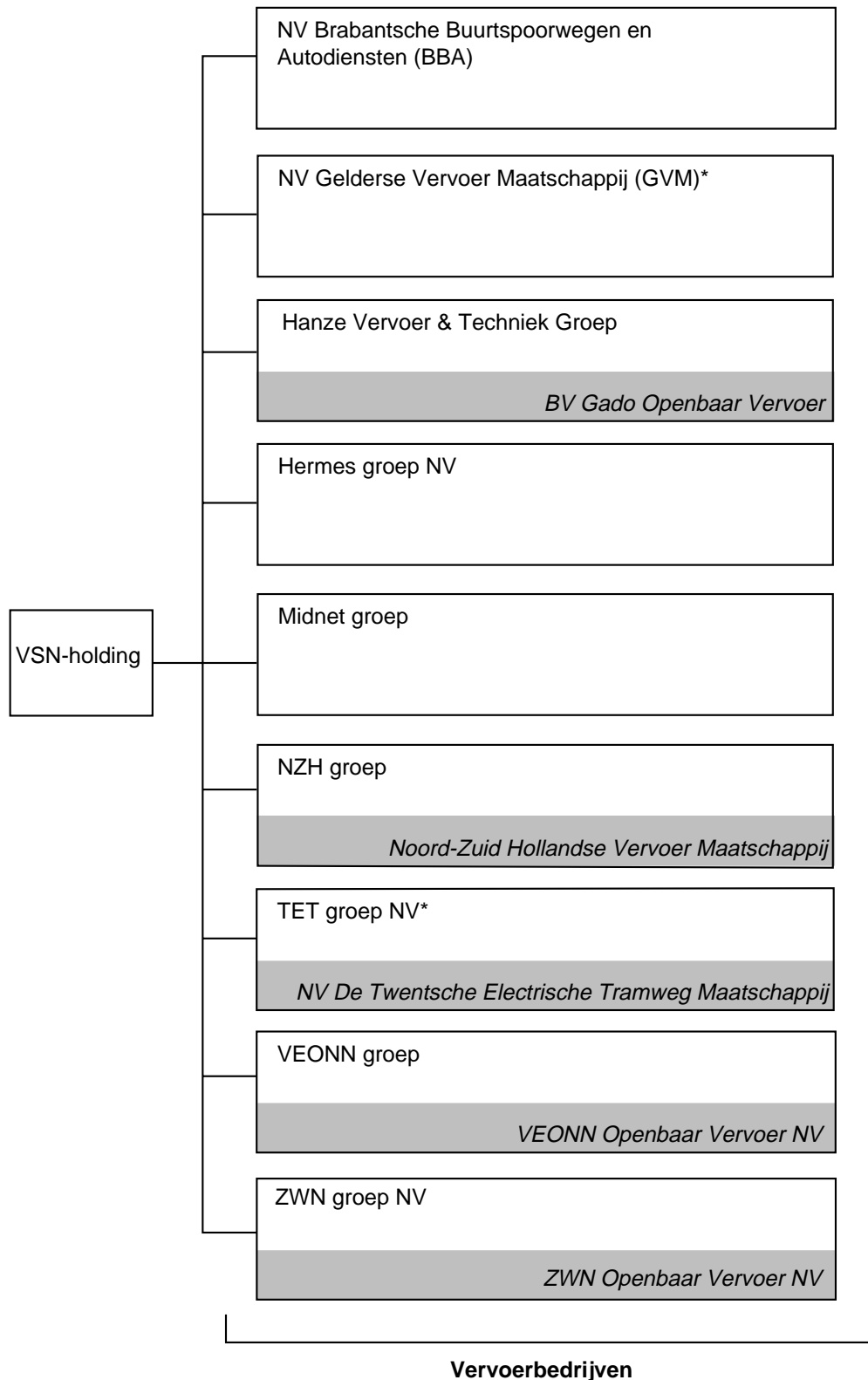
Het vervoerbedrijf Vancom gaf in zijn reactie op het rapport aan dat door de marktwerking het aantal reizigers sinds 1995 aanmerkelijk was toegenomen. Het gaat daarbij niet alleen om bestaande reizigers die meer zijn gaan reizen, maar ook om «nieuwe» openbaarvervoerreizigers.

De Rekenkamer constateert dat het extern onderzoeksbureau inderdaad tot de conclusie komt dat het aantal reizigers sinds 1995 in het aanbestedingsgebied in Limburg fors is gestegen. Het bureau waarschuwt evenwel dat slechts voorzichtige conclusies uit de cijfers mogen worden getrokken. Pas na verloop van een aantal jaren kan een trend worden afgeleid. Volgens het bureau daalde de kostendeckingsgraad.

#### *Nawoord Rekenkamer*

Tot slot wil de Rekenkamer nog een opmerking maken over de wijze waarop het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn beleidsdoelen realiseert. Er is de laatste jaren veel veranderd in de aansturing van het streekvervoer en de relatie met de vervoerbedrijven. Volgens de Reken-

kamer laat dit echter onverlet dat het ministerie zich gedurende de uitvoering dient te vergewissen van de juiste en tijdige realisatie van door haar gestelde ambitieuze beleidsdoelen. Meer betrouwbare beleidsinformatie is daarvoor nodig. Het Rekenkameronderzoek heeft duidelijk gemaakt dat de genomen maatregelen zich nog moeten bewijzen. Ofschoon het ministerie het voordeel van de twijfel verdient, meent de Rekenkamer dat er voldoende aanleiding is om de minister te vragen de haalbaarheid van de gekozen dubbeldoelstelling nog eens af te zetten tegen de genomen maatregelen. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen op dit gebied de komende jaren met bijzondere interesse blijven volgen.



\* Per 1 januari 1997 zijn GVM en TET gefuseerd in de Oostnet groep.



### 1 WROOV-PLUS-systeem

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gebruikt het WROOV-PLUS-systeem<sup>12</sup> om de opbrengsten uit de verkoop van vervoerbewijzen voor het stads- en streekvervoer over de belanghebbenden te verdelen en om de door elke belanghebbende geleverde vervoerprestatie, uitgedrukt in reizigerskilometers, te berekenen. Deze berekeningen worden gemaakt met het WROOV-PLUS-computersysteem. Ze zijn gebaseerd op informatie over de aantallen verkochte kaartjes en over het gebruik dat reizigers maken van de door hen gekochte kaartjes.

De vervoerbedrijven, Postkantoren bv (de wederverkopers geven hun verkopen op aan Postkantoren bv) en ns leveren elke maand per verkooppunt verkoopgegevens over de hoeveelheid verkochte kaartjes aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie voert de aangeleverde opbrengsten elke maand in het WROOV-PLUS-computersysteem in.

De verdeling van de verkoopopbrengsten over de verschillende vervoerbedrijven en belanghebbenden vindt plaats met behulp van opbrengstverdeelsleutels die bepaald zijn aan de hand van het WROOV-onderzoek en sinds 1992 het WROOV-PLUS-onderzoek<sup>13</sup>.

Het WROOV-PLUS-onderzoek is een periodiek onderzoek naar het reisgedrag van reizigers in het stads- en streekvervoer op de kaartsoorten van het Nationaal Tariefsysteem. Het eerste WROOV-PLUS-onderzoek is gehouden in februari 1992; het tweede in november 1994 en voorjaar 1995 en het derde in het najaar van 1997.

Een beeld van het reisgedrag is noodzakelijk om de vervoerprestaties (uitgedrukt in reizigerskilometers) te kunnen bepalen en om de vervoerprestaties en de vervoeropbrengsten te kunnen toedelen aan belanghebbenden (de vervoerbedrijven c.q. de rijksbijdragegerechtigden). De hiervoor bepalende elementen komen tot uiting in drie soorten uitkomsten van het WROOV-PLUS-onderzoek: kilometerproductiefactoren: getal dat aangeeft hoeveel reizigerskilometers er gemiddeld worden gemaakt op één exemplaar van een in een bepaald ambtsgebied verkochte kaartsoort;

- kilometerverdeelsleutel: getal dat aangeeft welk aandeel een belanghebbende toekomt in de reizigerskilometers die geproduceerd zijn op alle in een bepaald ambtsgebied verkochte kaarten uit een kaartgroep;
- opbrengstverdeelsleutels: getal dat aangeeft welk aandeel een belanghebbende toekomt in de opbrengsten van alle in een bepaald ambtsgebied verkochte kaarten uit kaartgroep.

Het WROOV-PLUS-onderzoek vindt plaats op basis van een steekproef. Naast gebruikelijke steekproefonauwkeurigheden kent het WROOV-PLUS-onderzoek ook onnauwkeurigheden van methodologische aard. De belangrijkste vervoerskundige aanname is dat de onderzoeksmaand voor wat betreft het reisgedrag representatief wordt geacht voor de gehele periode (twee á drie jaar), waarvoor de resultaten zullen worden gebruikt. Deze laatste onnauwkeurigheid wordt enigszins gecompenseerd door tussentijdse bijstelling van de productiefactoren en verdeelsleutels naar aanleiding van lijnoverdrachten e.d.

#### *Toedeling van vervoeropbrengsten:*

Samengevat worden de opbrengsten van een belanghebbende als volgt berekend. De totale opbrengsten per kaartgroep worden gesommeerd per ambtsgebied en vervolgens vermenigvuldigd met de opbrengst-

<sup>12</sup> WROOV: Werkgroep Reizigersomvang en Omvang Verkopen.

<sup>13</sup> Het WROOV-onderzoek, dat stamt uit 1986, had alleen betrekking op opbrengstverdeelsleutels. Het WROOV-PLUS-onderzoek voorziet ook in de vaststelling van het aantal reizigerskilometers.

verdeelsleutel per ambtsgebied. Daarna worden deze toegedeelde opbrengsten per belanghebbende over de diverse ambtsgebieden bij elkaar geteld.

Uitbetaling van de toegerekende vervoersopbrengsten uit hoofde van kaartverkoop per belanghebbende, naast de zelf geïnde vervoersopbrengsten, vindt plaats door Postkantoren bv.

De verkoopopbrengsten van het Interliner vervoer mogen de vervoerb企业 zelf houden. De prestatieafhankelijkheid van het Interliner vervoer is daardoor groter dan de prestatieafhankelijkheid van het overige vervoer.

#### *Berekening en verdeling van reizigerskilometers:*

Onder een reizigerskilometer wordt verstaan: de vervoerprestatie die wordt geleverd wanneer één reiziger tegen betaling over een afstand van één kilometer wordt vervoerd.

De reizigerskilometers van een belanghebbende worden als volgt berekend. De totale aantallen verkochte kaartjes per kaartsoort worden per kwartaal gesommeerd per ambtsgebied en vervolgens vermenigvuldigd met de kilometerproductiefactor per ambtsgebied, hetgeen het totale aantal reizigerskilometers per kaartsoort per kwartaal oplevert. Vervolgens worden de berekende reizigerskilometers per kaartgroep<sup>14</sup> met behulp van kilometerverdeelsleutels binnen elk ambtsgebied over de belanghebbenden verdeeld en vervolgens getotaliseerd over de ambtsgebieden.

Samengevat: ieder kwartaal worden voor elk ambtsgebied aan de hand van de verkochte aantallen per kaartsoort door middel van kilometerproductiefactoren en kilometerverdeelsleutels, de reizigerskilometers per belanghebbende berekend.

## **2 Bekostiging van de exploitatie van het streekvervoer**

De rijksbijdrage is het saldo van de in aanmerking te nemen kosten en de taakstellende vervoeropbrengsten. Zowel voor de bepaling van de te vergoeden exploitatiekosten als de toe te rekenen vervoeropbrengsten speelt het WROOV-PLUS-systeem een belangrijke rol.

Het WROOV-PLUS-systeem wordt gebruikt om de totale landelijk gerealiseerde opbrengsten van de verkoop van vervoerbewijzen voor het stads- en streekvervoer over alle belanghebbenden te verdelen op basis van het gebruik dat de reizigers maken van de kaartjes die ze kopen. Op dezelfde basis worden reizigerskilometers berekend en verdeeld als maat voor de geleverde vervoerprestaties. De resultaten van deze bewerkingen worden vervolgens gebruikt om per belanghebbende de voor vergoeding in aanmerking komende exploitatiekosten en de taakstellende vervoersopbrengsten en daarmee de rijksbijdrage te bepalen.

#### *Te vergoeden exploitatiekosten:*

Vanaf 1 januari 1993 worden voor elke belanghebbende de te vergoeden exploitatiekosten berekend aan de hand van de aan belanghebbende toegedeelde reizigerskilometers. Deze toebedeelde reizigerskilometers worden voor iedere belanghebbende vermenigvuldigd met een normtarief per reizigerskilometer.

Dit normtarief is vastgesteld in 1993 en gebaseerd op een onderzoek uit 1992. Dit tarief is nadien, met uitzondering van 1994, alleen aangepast voor de ontwikkeling in de lonen en prijzen. In 1994 is een taakstellende bezuiniging van 4% in het tarief verwerkt.

<sup>14</sup> Een kaartgroep: verzameling vergelijkbare kaartsoorten.

De in aanmerking te nemen reizigerskilometers per belanghebbende worden vanuit het WROOV-PLUS-systeem, berekend vanuit de gerealiseerde kaartverkoop in de periode 1 juli x-2 tot en met 30 juni x-1. Hieraan worden toegevoegd het aantal reizigerskilometers op jaarbasis dat werd gereisd door militairen en studenten vóór de invoering van de DOV-kaart, resp. de SOV-kaart; en (voor 1996) het aantal reizigerskilometers dat is gederfd door de staking in het streekvervoer begin 1995.

De werkelijke exploitatiekosten spelen bij de bepaling van de te vergoeden exploitatiekosten en daarmee voor de hoogte van de rijksbijdrage in beginsel geen rol.

Om te voorkomen dat deze bekostigingsmethodiek gebaseerd op normkosten leidt tot grote jaarlijkse schommelingen (ontstaan door wijzigingen in het aantal toebedeelde reizigerskilometers), is er een systeem van referentiekosten ontwikkeld. Dit systeem is uitgewerkt in een overgangsregeling die jaarlijks in de Ministeriële regeling kosten lokaal en interlokaal vervoer wordt opgenomen.

Onder referentiekosten worden verstaan die exploitatiekosten die voor het lopende jaar voor vergoeding in aanmerking zijn gekomen. Op deze referentiekosten worden een aantal correcties toegepast om ze vergelijkbaar te maken met de berekende normkosten.

Voor de bepaling van de in aanmerking te nemen exploitatiekosten wordt uitgegaan van de hoogste van de twee (normkosten of referentiekosten). Hierop wordt echter wel een correctie toegepast. Deze correctie komt er in grote lijnen op neer dat het verschil met het voorgaande jaar niet groter zal zijn dan plus of min 5%. Bij de bepaling van het exacte correctiepercentage worden negen verschilsituaties (verschillen tussen normkosten en referentiekosten) onderscheiden met voor iedere verschilsituatie een afzonderlijk correctiepercentage.

#### *Toe te rekenen vervoeropbrengsten:*

De toe te rekenen vervoeropbrengsten (voor 1996) bestaan uit vijf afzonderlijk berekende delen: de toe te rekenen vervoeropbrengsten uit het Nationaal tariefsysteem over de periode 1 juli x-2 tot en met 1 juni x-1;

- de toe te rekenen derving DOV-kaart;
- de toe te rekenen derving SOV-kaart;
- de toe te rekenen verhoging van de taakstelling in verband met de staking in het streekvervoer in de eerste maanden van 1995;
- de toe te rekenen verlaging van de taakstelling in verband met grensoverschrijdend openbaar vervoer.

In de Ministeriële regeling vervoeropbrengsten wordt per onderscheiden onderdeel uitvoerig aangegeven hoe iedere post wordt bepaald en welke aanpassingen daarop uit hoofde van voorziene tariefaanpassingen op aangebracht moeten worden.

#### *Rijksbijdrage:*

De aldus bepaalde rijksbijdrage per belanghebbende wordt in dertien maandelijkse termijnen uitgekeerd. Voorts vindt er in het loop van het jaar een aanpassing plaats aan loon- en prijspeilontwikkelingen. De toegekende rijksbijdrage wordt bij beschikking vastgesteld en ter kennis gebracht aan belanghebbende.

### **3 Gevolgen van toename werkelijk aantal reizigerskilometers voor kostendekkingsgraad**

Een toename van het werkelijk aantal reizigerskilometers leidt niet meteen tot een verbetering van de kostendekkingsgraad. Door de wijze van berekening van de kostendekkingsgraad werken veranderingen in het werkelijke aantal reizigerskilometers vertraagd door. Ten eerste doordat de verkopen en reizigerskilometers van de voorgaande periode als uitgangspunt worden genomen en ten tweede doordat veranderingen in reisgedrag – bijvoorbeeld meer kilometers per kaartsoort – pas na opnieuw uitvoeren van het periodieke WROOV-PLUS onderzoek naar voren komen.

### **4 Berekening kostendekkingsgraad rijk op grond van realisaties**

VSN heeft een commercieel contract gesloten met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor OV-kaart voor studenten. Dat contract mocht, zo stelde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, geen consequenties hebben voor de hoogte van de rijksbijdrage. Om die reden blijven de extra SOV-opbrengsten als gevolg van de SOV-groei (1996: f 63 miljoen) en kosten die voortvloeien uit het contract in de definitie van het rijk buiten beschouwing. De Rekenkamer berekende een feitelijke kostendekkingsgraad gecorrigeerd voor de groei als gevolg van de invoering van de studenten OV-kaart. De volgende berekening is gevolgd. Van de totale gerealiseerde *opbrengsten* zijn de opbrengsten die voortvloeien uit de studenten OV-kaart voor een deel – de groei-component – afgetrokken. Voor de hoogte van de *kosten* die gemeoid zijn met de groei-component van de studenten OV-kaart is een schatting gemaakt. Tegenover de extra opbrengsten die voortvloeien uit de studenten OV-kaart staan naar schatting 10% hogere kosten. Dit percentage is gebaseerd op gesprekken met het ministerie van V&W, OCW en enkele vervoerbedrijven. De gehanteerde formule voor de berekening is derhalve als volgt: Opbrengsten NTS interlokaal excl. SOV groei gedeeld door de kosten interlokaal minus 10% van de opbrengsten SOV (tbv 10% kosten SOV groei). In tabel 18, bijlage 3 zijn de berekeningen weergegeven.

### **5 Controle op de vaststelling van de rijksbijdrage**

Het Directoraat-Generaal Personenvervoer (DGP) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is belast met de berekening van de rijksbijdrage. Zij baseert zich daarbij op de gegevens afkomstig uit het WROOV-PLUS systeem. De betrouwbaarheid<sup>15</sup> van de totstandkoming en verwerking van de gegevens uit het WROOV-PLUS-onderzoek is voor de vaststelling van de rijksbijdrage van groot belang. Het ministerie ziet hierop toe door de opgaven van het instituut dat het WROOV-PLUS-onderzoek heeft uitgevoerd inzake kilometerproductiefactoren, kilometerverdeelsleutels en opbrengstverdeelsleutels, te laten beoordelen en controleren door een externe accountant<sup>16</sup>.

Vervolgens worden de door de directie Personenvervoer samengestelde overzichten met berekende en toegedeelde reizigerskilometers en de verdeling van de gerealiseerde vervoeropbrengsten over de vervoerbedrijven door de ad van het ministerie in opdracht van DGP gecontroleerd. De AD geeft voor beide overzichten jaarlijks een accountantsverklaring af. De AD maakt hierbij voor haar controlewerkzaamheden mede gebruik van de werkzaamheden van de interne controleafdeling van DGP. Voorts controleert de ad de juistheid van de door DGP uitgevoerde berekeningen van toe te kennen rijksbijdrage per vervoerbedrijf. Deze controle bestaat uit twee sporen. Enerzijds voert de ad een beoordeling uit van de uitgevoerde controle-activiteiten van de interne controle afdeling

<sup>15</sup> Uitspraken over de betrouwbaarheid van de gegevens moeten gezien worden in het licht van de beperkingen van het WROOV-PLUS-systeem. Zo kent het WROOV-PLUS-onderzoek statistische en methodologische onnauwkeurigheden en beperkingen.

<sup>16</sup> De externe accountant heeft hierbij vooral gekeken of het proces van toestandkoming van deze productiefactoren en verdeelsleutels betrouwbaar tot stand is gekomen. Hij heeft de specifieke vervoerkundige aspecten van het WROOV-PLUS niet gecontroleerd. Evenmin doet hij een uitspraak over de inhoudelijke juistheid van de door geënquêteerde reizigers verstrekte gegevens.

van DGP. Deze afdeling rekent iedere beschikking integraal na. Anderzijds rekent zij vier van de negentien rijksbijdragebeschikkingen zelf, op basis van zelfstandig verzamelde gegevens, nogmaals na. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken of de hoogte van de rijksbijdrage overeenkomstig de bepalingen van de overgangsregeling is vastgesteld.

## BIJLAGE 3

## KENGETALLEN VERVOERBEDRIJVEN

Op verzoek van de vervoerbedrijven is de informatie geanonimiseerd weergegeven. Eén bedrijf wilde de cijfers ook niet geanonimiseerd in de overzichten geplaatst hebben (bedrijf J in de tabellen 3 tot en met 13).

**Tabel 1: aantal reizigers (x 1 000)**

(Bron: kwartaalverslag) (Incl. collectieve contracten)

	Totaal
1994	298 304
1995	276 622
1996	293 731
wijziging 1996 tov 1994 in %	- 2

\* deels op basis van jaareindeverwachtingen

**Tabel 2: aantal reizigerskilometers (x 1 000)**

(Bron: rijksbijdragestaten) (Incl. collectieve contracten)

	Totaal
1994	3 544 060
1995	3 257 557
1996	3 389 622
wijziging 1996 tov 1994 in %	- 4

\* deels op basis van jaareindeverwachtingen

**Tabel 3: reizigerskilometers/reiziger**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	11,6	10,6	11,3	12,5	11,5	14,1	16,5	12,5	7,9		-
1995	11,1	10,8	11,3	13,2	11,3	14,1	16,8	9,8	8,8		-
1996	10,3	11,2	11,1	13,0	11,0	14,3	16,3	*10,0	*9,5		-

\* Op basis van jaareindeverwachtingen

**Tabel 4: bezettingsgraad**

(Bron: 1994-1995 rijksbijdragestaten, 1996 kwartaalverslag)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	20,9	25	24,4	17,8	23,7	23,1	23	20,9	24,2		-
1995	22,9	22	22,9	19,4	20,8	20,9	23,4	15,8	25		-
1996	23,7	23	24,2	19,4	20,1	21	24,3	15,4	25,7		-

**Tabel 5: kosten/reizigerskilometer\***

(Bron: rijksbijdragestaten)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	0,34	0,33	0,30	0,36	0,30	0,30	0,36	0,38	0,42		0,49
1995	0,37	0,38	0,33	0,36	0,36	0,35	0,38	0,51	0,39		0,50
1996	0,34	0,36	0,34	0,34	0,36	0,35	0,40	0,51	0,39		0,50

\* De exploitatiekosten zijn incl. de eventuele extra kosten voor studenten

**Tabel 6: kosten chauffeurs/reizigerskilometer\***

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	0,16	0,18	0,16	0,16	0,14	0,16	0,16	0,20	0,19		0,21
1995	0,17	0,19	0,16	0,16	0,19	0,18	0,16	0,23	0,18		0,21
1996	0,17	0,18	0,16	0,16	0,18	0,19	0,16	0,22	0,20		0,21

\* De getallen zijn berekend op basis van de totale loonkosten van alle chauffeurs / de reizigerskilometers lokaal + interlokaal.

**Tabel 7: rijksbijdrage/reizigerskilometer**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	Tot.
1994	0,07	0,19	0,21	0,22	0,17	0,15	0,25	0,23	0,23		0,44	0,16
1995	0,21	0,21	0,18	0,23	0,20	0,19	0,26	0,31	0,20		0,48	0,21
1996	0,22	0,20	0,19	0,22	0,17	0,16	0,27	0,31	0,20		0,49	0,20

**Tabel 8: beladen (=nuttige) km (x 1 000)\***

(Bron: jaarplan)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	48 542	40 455	39 285	–	29 184	22 187	15 887	–	4 723		Onbekend
1995	48 595	40 849	39 355	34 586	25 460	21 372	15 026	10 840	4 378		Onbekend
1996	49 010	45 845	40 000	35 610	26 148	22 748	14 869	11 218	4 100		Onbekend

\* 1996 op basis van jaareindeverwachtingen

**Tabel 9: beladen (=nuttige) uren (x 1 000)\***

(Bron: jaarplan)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	1 558	1 262	1 198	?	829	644	411	332	127		Onbekend
1995	1 501	1 248	1 189	905	792	604	389	332	121		Onbekend
1996	1 450	1 168	1 230	900	755	633	386	339	114		Onbekend

\* 1996 op basis van jaareindeverwachtingen

**Tabel 10: gemiddelde snelheid interlokaal (= tabel 8/tabel 9)**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	31,2	32,1	32,8	–	35,2	34,5	38,7	32,9	37,2		Onbekend
1995	32,4	32,7	33,1	38,2	32,1	35,4	38,6	32,7	36,2		Onbekend
1996	33,8	39,3	32,5	39,6	34,6	35,9	38,5	33,1	36,0		Onbekend

**Tabel 11: direct productieve rijuren (x 1000)**

(Bron: 1994 jaarplan, 1995 kwartaalverslag, 1996 opgave bedrijven)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	2 692	2 527	2 237	?	1 631	1 477	556	803	376		Onbekend
1995	2 615	2 489	2 231	1 377	1 567	1 403	536	767	348		Onbekend
1996	2 608	2 381	2 300	1 387	1 581	1 437	556	761	329		Onbekend

\* Cijfers 1996 voornamelijk op basis van jaareindeverwachtingen

**Tabel 12: direct productieve rijuren-beladen uren**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	1 134	1 259	1 039	–	802	833	145	471	240		Onbekend
1995	1 114	1 237	1 042	472	775	799	147	435	227		Onbekend
1996	1 263	1 193	1 070	473	844	804	175	394	207		Onbekend
% 1996 tov 1994	11	– 5	3	–	5	– 3	21	– 16	– 17		
% 1996 tov 1995	13	– 3	3	–	9	1	19	– 9	– 9		

**Tabel 13: beladen uren/betaalde uren chauffeur (%)\***

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994											75,1
1995	46,3	48,6	46,6	49	49,6	50	46,3	46,9	48,5		74,3
1996	49,6	48,5	48,7	49,5	52,5	52,9	49,1	49	47,1		74,3

\* Berekening op basis van som van lokaal en interlokaal vervoer.

**Tabel 14: aantal chauffeurs (lokaal en interlokaal)**

(Bron: rijksbijdragestaten)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	1 994	1 905	1 741	373	461	1 092	466	632	291	–	58
1995	1 959	1 863	1 744	363	1 200	1 061	451	613	277	35	54
1996	1 897	1 765	1 679	1 025	1 149	1 051	440	566	260	38	53

**Tabel 15: totaal aantal personeelsleden**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	2 598	2 520	2 084	458	616	1 367	642	880	343	–	76
1995	2 216	2 503	2 063	447	1 535	1 358	501	872	333	37	68
1996	2 137	2 379	1 989	1 222	1 463	1 329	487	809	317	39	70

**Tabel 16: aantal chauffeurs/totaal aantal personeelsleden**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	76,8	75,6	83,5	81,4	74,8	79,9	72,6	71,8	84,8	–	76,3
1995	88,4	74,4	84,5	81,2	78,2	78,1	90,0	70,3	83,2	94,6	79,4
1996	88,8	74,2	84,4	83,9	78,5	79,1	90,3	70,0	82,0	97,4	75,7

**Tabel 17: kostendekkingsgraad 1 = taakstellende opbrengsten/In aanmerking te nemen kosten (= door ministerie van VenW gehanteerde kostendekkingsgraad)**

(Bron Beschikking rijksbijdrage)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	43	49	44		44	44	31	38	41	–	23
1995	40	49	45		43	42	32	38	39	46	22
1996	41	46	40	36	39	42	31	35	34	45	19



**Tabel 18: kostendekkingsgraad 2 = opbrengsten nationaal tariefsysteem interlokaal (excl. groei studentenvervoer)/kosten interlokaal (excl. 10% groei studentenvervoer)**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	34	44	49		53	39	33	37	35	Onbekend	Onbekend
1995	29	46	46		40	41	33	36	39	Onbekend	Onbekend
1996	32	44	44	Onbekend	39	40	30	34	41	Onbekend	Onbekend

**Tabel 19: kostendekkingsgraad 3 = opbrengsten nationaal tariefsysteem interlokaal (incl. studentenvervoer)/kosten interlokaal**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1994	37	49	57	–	54	46	37	42	46	–	26
1995	33	49	55	–	51	49	37	42	52	43	26
1996	35	47	51	42	47	46	35	39	59	49	26

*Realisatie beleidsdoelstellingen*

Aanbevelingen	Reacties gecontroleerden	Opmerkingen Rekenkamer
Ministerie zou de dubbeldoelstelling opnieuw moeten toetsen op haalbaarheid.	Minister van VenW: ministerie toetst de haalbaarheid van de dubbeldoelstelling in feite doorlopend. Vandaar ook dat oorspronkelijke streefwaarden de afgelopen jaren zijn bijgesteld.	Rekenkamer doelde met haar aanbeveling op meer toekomstgerichte en systematische toets op de haalbaarheid.
Ministerie zou het inzicht in het bereiken van de verschillende doelen moeten verbeteren.	Minister van VenW: in het kader van de herziening van het URS wordt op dit moment hieraan gewerkt. Een concreet monitoringstelsel wordt opgezet waarmee het ministerie de beschikking krijgt over alle relevante informatie van decentrale overheden en vervoerbedrijven om het beleid te kunnen toetsen.	Rekenkamer blijft de ontwikkelingen met belangstelling volgen.
De nauwkeurigheid van de kengetallen aantal reizigerskilometers en aantal reizigers behoeft verbetering.	Minister van VenW: de nieuwe bekostigingssystematiek maakt niet langer gebruik van bovengenoemde kengetallen. Pas bij invoering chipkaart is er sprake van een echt verbeterde situatie.	

*Werking beleidsmaatregelen*

Aanbevelingen	Reacties gecontroleerden	Opmerkingen Rekenkamer
Het ministerie zou periodiek moeten evalueren: <ul style="list-style-type: none"> <li>– welke vorderingen worden geboekt met de uitvoering van de maatregelen die in het kader van de beleidsintensivering zijn ingezet,</li> <li>– in hoeverre zij bijdragen aan het bereiken van de dubbeldoelstelling en</li> <li>– welke neveneffecten zij met zich meebrengen.</li> </ul>	Minister van VenW: vanwege de complexiteit van de verschillende beleidsdoelen wordt een monitoringstelsel opgezet dat de effecten van de verschillende beleidsmaatregelen zal meten. Concreet vindt een evaluatie plaats van de infrastructuurmaatregelen in het kader van de regeling De Boer.	Rekenkamer blijft de ontwikkelingen met belangstelling volgen.
Er zou een beleid ontwikkeld moeten worden voor wat er met OV-reserve gebeurt na invoering van de decentralisatie en aanbesteding. Daarbij dient het ministerie tevens na te gaan hoe hoog de bestemmingsreserve is en wat de precieze samenstelling ervan is.	Minister van VenW: over de status van de bestemmingsreserve wordt binnenkort in het kader van de afhechting van de financiële relatie met VSN een besluit genomen. Daarbij speelt het ontstaan van deze reserve (bijv. studentenkaart) en de reorganisatie bij VSN een rol. Tevens wordt dan aangegeven op welke wijze in een gedecentraliseerde situatie met eventuele OV-winsten wordt omgegaan.	De Rekenkamer stelt vast dat de minister haar aanbeveling duidelijkheid te verschaffen over de hoogte en samenstelling van de OV-bestemmingsreserve niet overneemt, omdat de minister de conclusie van de Rekenkamer op dit punt niet deelt.
Bij de overgangsregeling in het regiobekostigingstelsel dient ervoor gewaakt te worden dat die regeling de grondslag voor de bekostiging niet doorkruist.	Minister van VenW: in het nieuwe bekostigingstelsel wordt hier rekening mee gehouden.	
De financiële stromen voor het openbaar die de bedrijven van de ministeries van VenW en OCenW ontvangen zouden nader op elkaar moeten worden afgestemd, opdat voorkomen wordt dat de vervoerbedrijven enerzijds winst kunnen maken op het openbaar vervoer voor studenten en anderzijds, deels onafhankelijk daarvan, een rijksbijdrage ontvangen voor het overige, niet kostendekkende, openbaar vervoer.	Minister van VenW: beide geldstromen worden als twee verschillende zaken gezien. Het is niet gewenst en past niet in het beleid, gericht op meer marktwerking en afstandelijkheid van VenW bij de bedrijfsvoering, te interveniëren in een commercieel contract dat OCenW met vervoerbedrijven afsluit.  Minister van OCenW: beide geldstromen hebben een verschillend karakter waarbij het niet voor de hand ligt om beide stromen op elkaar af te stemmen.	Bij gebrek aan nadere afstemming van de beide geldstromen bestaat het risico dat het beleid van de minister van OCenW afdoet aan het beleid van de minister van VenW. VenW streeft immers naar geleidelijke beperking van de rijksbijdrage om de bedrijven tot grotere efficiëntie te prikkelen, terwijl de bedrijven via het contract met de minister van OCenW winst maken.

---

Verantwoording en controle

---

Aanbevelingen	Reacties gecontroleerden	Opmerkingen Rekenkamer
<p>Bij een taakstellende bekostiging dient de verantwoordingsinformatie beter afgestemd te worden op de prestatie. De prestatie dient nauwkeuriger omschreven te zijn.</p>	<p>Minister van VenW: aanbevelingen over verantwoording en controle worden in zijn algemeenheid onderschreven. Het gestelde moet wel worden gezien tegen de achtergrond van verantwoording en controle die van de decentrale overheden wordt gevraagd.</p>	
<p>Ministerie, VSN holding en externe accountant zouden regelmatig moeten overleggen om vast te stellen of de diepgang en reikwijdte van de controle van de externe accountant overeenkomt met de verwachtingen.</p>	<p>Minister van VenW: aanbevelingen over verantwoording en controle worden in zijn algemeenheid onderschreven. Het gestelde moet wel worden gezien tegen de achtergrond van verantwoording en controle die van de decentrale overheden wordt gevraagd.</p>	
<p>Indien in een bekostigingsregeling een sanctiebepaling is opgenomen dient er een sanctiebeleid te worden ontwikkeld voor de situatie dat de vervoerbedrijven niet voldoen aan de gestelde voorwaarden.</p>	<p>NV VSN: eens met aanbeveling Rekenkamer om over de genoemde onderwerpen regelmatig te overleggen.</p>	
<p>Indien in een bekostigingsregeling een sanctiebepaling is opgenomen dient er een sanctiebeleid te worden ontwikkeld voor de situatie dat de vervoerbedrijven niet voldoen aan de gestelde voorwaarden.</p>	<p>Minister van VenW: aanbevelingen over verantwoording en controle worden in zijn algemeenheid onderschreven. Het gestelde moet wel worden gezien tegen de achtergrond van verantwoording en controle die van de decentrale overheden wordt gevraagd.</p>	
<p>Wanneer een rijksbijdrage wordt verstrekt aan organisaties die zowel publieke taken uitvoeren als niet-publieke taken dient vooraf duidelijk te worden aangegeven of en zo ja in welke mate niet-publieke activiteiten mogen profiteren van publieke activiteiten. Indien geen vermenging is toegestaan dienen maatregelen te worden getroffen om dat te voorkomen.</p>	<p>Minister van VenW: aanbevelingen over verantwoording en controle worden in zijn algemeenheid onderschreven. Het gestelde moet wel worden gezien tegen de achtergrond van verantwoording en controle die van de decentrale overheden wordt gevraagd.</p>	

---