

Gemeenten Bergen op Zoom en Woensdrecht,
N. Deijkers
Email: n.deijkers@bergenopzoom.nl

Behandeld door
Saida Akaaboune
E-mail
s.akaaboune@ai-mobiliteit.nl

Datum
5 september 2019

Onderwerp
Reactie AIM op bestek Leerlingenvervoer, kenmerk dCI-000215

Geachte heer Deijkers,

Het Aanbestedingsinstituut Mobiliteit (AIM) is door Sociale partners in de taxibranche - FNV Taxi, CNV Vakmensen en KNV Taxi & Zorgvervoer opgericht om eraan bij te dragen dat de inkoop van zorgvervoer door aanbestedende diensten dusdanig is dat vervoersbedrijven die willen investeren in:

- goed materieel (jonge voertuigen, passende voertuigen voor de te vervoeren doelgroep), een goede organisatie,
- goed personeelsbeleid (waaronder naleving van de CAO Taxivervoer en CAO Sociaal Fonds Taxi en scholing van personeel) en
- een goede dienstverlening richting de reiziger (klantvriendelijk, voldoende tijd en aandacht)

daartoe in de gelegenheid worden gesteld.

Dat is ook nodig, want de neerwaartse spiraal waar de taxibranche momenteel in verkeert is niet gezond, niet voor vervoerders, niet voor werknemers, maar ook niet voor opdrachtgevers en gebruikers. Het door SEO uitgevoerde onderzoek 'De vloek van de winnende taxi', in opdracht van sociale partners, maakt dat ook duidelijk. Hoewel dit rapport dateert uit 2016, zijn de bevindingen en resultaten nog steeds actueel. Vervoersbedrijven schrijven structureel te laag in bij aanbestedingen, waardoor de kwaliteit van het vervoer terugloopt, arbeidsvoorwaarden onder druk komen te staan en de financiële positie van de vervoerders steeds verder verslechterd.

Eén van de hoofdactiviteiten van het AIM is het beoordelen van aanbestedingsdocumenten die aanbestedende diensten in de markt zetten. Het AIM beoordeelt deze aan de hand van een aantal criteria die volgens sociale partners belangrijk zijn om een verbeterslag te kunnen maken. Het AIM



pagina 2 van 10

richt zich op beleidsmatige thema's en niet op aanbestedingstechnische en/of juridische zaken. Als er over laatstgenoemde zaken geen aanbevelingen zijn gemaakt dan houdt dit geen goedkeuring in.

In dit document benoemen wij de punten die ons, bij het lezen van het bestek, in positieve zin zijn opgevallen maar brengen wij ook waar nodig aanbevelingen uit.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog toelichting wensen dan kunt u mij via bovenstaande gegevens bereiken.

Met vriendelijke groet,



Saida Akaaboune
Manager AIM



Positieve punten in uw bestek

Wij hebben met veel interesse kennisgenomen van uw bestek. De positieve punten zijn als volgt te omschrijven.

Uw aandacht voor TX-kwaliteitskeurmerk en de rol die u toekent aan het Sociaal Fonds Taxi, zal de kwaliteit van de uitvoering van het Leerlingen vervoer, doen toenemen. U verstrekt in uw bestek veel informatie over de verplichtingen die de verschillende stakeholders moeten nakomen en u voegt zelfs een Reglement TX-keur Taxivervoer door Taxiondernemingen met personeel toe.

Ook uw hoge mate van prioritering van de klant spreekt het AIM aan. U verwijst in uw bestek naar een tweetal gemeentelijke verordeningen waarin heel duidelijk de spelregels worden uitgelegd zoals de gemeenten die hanteren op het gebied van toekenning van verzoeken voor het Leerlingenvervoer. In de Vervoerreglementen Goot- en Klein Busvervoer Bergen op Zoom en Woensdrecht, worden vervolgens de verantwoordelijkheden van de gemeenten, de vervoerder, de bus begeleider, de chauffeur, de ouders en de school uitgebreid besproken. Iedereen in de keten kan hieruit informatie putten die nodig is. Er wordt aandacht besteed aan de bus regels maar ook de klachtenbehandeling wordt uitgelegd. Overigens komt de klachtenafhandeling ook in eis 4.1.7 van het Beschrijvend Document, uitgebreid aan de orde.

Naast deze positieve punten zijn ook een aantal verwonderpunten te benoemen. Wij zullen deze wat omvangrijker omschrijven om op een juiste wijze onze visie uit te leggen. Wij hopen dat u deze verwonderpunten kunt aangrijpen om ervoor te zorgen dat de offertes aan kwaliteit winnen.



Verwonderpunten

Kwaliteit

Het AIM hecht veel waarde aan kwaliteit, waarbij uitgegaan wordt van het principe 'de klant centraal'. Immers het vervoer dat wordt aanbesteed is bedoeld om de doelgroep de best passende vervoersoplossing te bieden. In uw bestek zou hier meer aandacht voor mogen zijn, vandaar de hieronder genoemde aanbevelingen.

Gebruikersparticipatie

Het AIM beveelt aan dat de aanbestedende dienst in het gehele traject van de aanbesteding nadrukkelijk gebruikers/klanten en/of ouders/verzorgers betrekken, bij de totstandkoming van het bestek, het beoordelen van de aanbiedingen, maar ook tijdens de (de evaluatie van) uitvoering van de opdracht. In uw bestek wordt aan dit aspect weinig aandacht besteed.

TX keur

TX-kwaliteitskeurmerk

Uw aandacht voor TX-keur is, zoals eerder vermeld erg positief. U schrijft dit niet alleen voor, maar u voegt ook een compleet reglement TX-Keur Taxivervoer toe bij uw bestek documenten. Hierin staan allerlei spelregels, verantwoordelijkheden en rollen. Met TX-keur wordt de kwaliteit van een bedrijf grotendeels geborgd. Opvallend is dan ook, dat u op bladzijde 35 van het Beschrijvend document onder "verificatiedocument 3b" een ISO 9001:2015 certificaat of een eigen kwaliteitshandboek eist. Naar onze mening is dit overbodig en werkt dit alleen maar kostenverhogend.

Duurzaamheid

Wat duurzaamheid betreft (lees: milieueisen) is het van belang dat de aanbestedende dienst stil staat bij consequenties van bepaalde eisen. Wat betekent het t.a.v. de kosten van vervoer, investeringen door vervoerders en terugverdientijd? Voorschriften rondom duurzaamheid verhogen al snel de kosten, welke ten koste gaan van het aantal reizigerskilometers. U hebt in het voortraject reeds een marktconsultatie georganiseerd, waarbij helaas slechts 1 partij aanwezig was en commentaar heeft gegeven. In dit commentaar wordt echter wel een aantal overwegingen geschetst, die wij in het navolgende terug willen laten komen.



Contractduur in relatie tot duurzaamheid

Uw gunningsmodel noemt duurzaamheid als onderwerp, waarmee een fictieve korting kan worden behaald van maximaal 210.000 euro. Zo kan een inschrijver aangeven welk percentage van de ritten hij per 1 januari 2022, emissievrij zal uitvoeren.

De contractduur wordt door u gesteld op 42 maanden, waaraan een verlengingsmogelijkheid is gekoppeld van 2x2 jaren. Theoretisch kan dus een contractperiode worden gegeven, van 6,5 jaar. Echter het is ook mogelijk, dat u besluit, het contract na 3,5 jaar te beëindigen. De vervoerder dient dan de eventueel geïnvesteerde emissie-vrije voertuigen terug te verdienen in bijzonder weinig tijd. Omdat u aangeeft te zullen verlengen bij "een goede prestatie door de vervoerder", maar niet SMART aangeeft wat u onder "goede prestatie" verstaat, zal de inschrijver al/niet een risico moeten nemen. Het AIM adviseert u derhalve, om de verlengingsoptie van het contract meer concreet te omschrijven. Hierdoor kan een inschrijver zijn bedrijf zodanig managen, dat de verlenging zal worden gegeven. Inclusief verlenging betekent dat de vervoerder zijn relatief dure wagenpark over meerdere jaren en kilometers kan afschrijven.

Medewerkerstevredenheid

Onder duurzaamheid vallen niet alleen milieueisen, maar dit begrip kan breder worden gezien. Denk bijvoorbeeld aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. Naast het behoud van betrokken personeel, waarop elders in dit document wordt ingegaan, beveelt het AIM nadrukkelijk aan dat een aanbestedende dienst in het bestek opneemt dat er aantoonbare (periodieke) medewerkerstevredenheid onderzoeken worden gedaan. Het AIM mist dat in uw bestek.

Gunningscriteria en weging

Weging kwaliteit

U kiest voor de systematiek van gunnen op waarde. Hierdoor is het lastig om aan te geven hoe u de verhouding prijs-kwaliteit heeft bepaald.

Het AIM beveelt richting de markt aan dat kwaliteit in voldoende mate een rol speelt bij gunning. Doordat een inschrijver een maximale fictieve korting van 530.000 euro kan verdienen door maximaal op kwaliteit in te zetten, lijkt er sprake te zijn van een significante waardering voor kwaliteit. Nu er geen sprake is van een onder- en bovengrens met betrekking tot de prijsstelling, kan het effect pas worden bepaald, nadat de prijzen worden ingevuld.

Punt van aandacht is volgens ons het volgen van de door de winnende vervoerder gemaakte plannen. Met name het controleren of deze plannen daadwerkelijk worden geïmplementeerd. Wij hebben niet een uitvoerige malus paragraaf kunnen ontdekken, die kan worden gebruikt als stok achter de deur. Zo kunnen met loze beloftes fictieve kortingen worden verdiend, zonder dat ze effect hebben op de financiële bedrijfsvoering van deze inschrijver. Alleen bij K3 wordt aangegeven, wat er zal gebeuren als een inschrijver zich niet houdt aan zijn aanbieding. (de private wanprestatie).



Effecten arbeidsmarkt

Social return (SROI)

In een krimpende markt leidt de inzet van SROI al snel tot verdringing van arbeidsplaatsen. En in het zorgvervoer is sprake van een krimpende markt. Wat het AIM betreft zou een bestek dan ook geen minimale verplichte SROI voor uitvoerende functies - die tot verdringing van reguliere arbeidsplaatsen leidt - moeten bevatten. In uw bestek geeft u op bladzijde 13 van het Beschrijvend Document aan, onder 2.6 Social return on Investment dat de opdrachtnemer 5% van de contractwaarde moet inzetten voor Social return

In dezelfde paragraaf wordt verder niet aangegeven, wat de gevolgen zullen zijn bij het niet voldoen aan dit percentage. Inschrijvers kunnen dit dus opvatten als een redelijk vrijblijvende eis.

Kettingbeding

De aandacht die u besteed aan TX-keur en de inzet van onder andere SFT, is bijzonder positief. Een klein puntje van aandacht hierbij is de verantwoordelijkheid voor eventueel in te zetten onderaannemers. Het AIM beveelt aan, dat ook onderaannemers moeten garanderen zich minimaal te houden aan de geldende cao. Optimaal zou zijn dat ook onderaannemers het TX-keur zouden moeten hebben.

Risicoverdeling

Wijzigen vervoersvolumes

Het komt met enige regelmaat voor dat aanbestedende diensten in uitvragen aangeven dat het vervoersvolume gedurende de looptijd van het contract zou kunnen afnemen. Maar dat de aanbestedende dienst niet in staat is om inzicht te geven in hoeveel dat volume dan zal afnemen. In uw bestek wordt verder niet omschreven welke acties zullen worden genomen bij (grotere) wijzigingen.

Staffel

Het AIM beveelt aan om in het bestek een staffel op te nemen waarin is opgenomen welke prijswijziging doorgevoerd zal worden bij een bepaald percentage af- of toename van het vervoersvolume. Afwijkingen tot maximaal 10% naar boven en 10% naar beneden in het volume zijn risico aanbieder (dus geen effect op de aangeboden prijs). Voor grotere afwijkingen zou aan de vervoerders (bij vervoer met een tarief per gebruiker of gebruikerskilometer) gevraagd kunnen worden tarieven (een staffel) aan te geven voor de volgende categorieën: -20% tot -15%; -15% tot -10%; +10% tot +15%, +15% tot +20%. Indien er sprake is van afwijkingen groter dan -20% of +20%, dan worden er afspraken gemaakt tussen aanbestedende dienst en vervoerder over de gevolgen daarvan op de prijs. Door dat vooraf transparant te maken weet elke aanbieder wat te verwachten als gedurende de uitvoering van het contract het vervoersvolume (sterk) afwijkt van de uitgangspositie.



Apart tarief voor rolstoelgebruikers

Het vervoer van rolstoelgebruikers brengt hogere kosten met zich mee t.o.v. het vervoer van niet-rolstoelgebruikers. Deze hogere kosten worden veroorzaakt door hogere investeringen in rolstoelmaterieel, minder capaciteitsmogelijkheden en langere in- en uitstaptijden. Bij een gelijkblijvend aandeel rolstoelgebruikers zijn deze hogere kosten door de opdrachtnemer goed te verdisconteren in een totaal tarief. Maar bij een verandering van dit aandeel kan dit voor- of nadelen voor de aanbestedende dienst of vervoerder opleveren. Het AIM beveelt om die reden aan om twee verschillende tarieven te hanteren en uit te vragen, om eventuele problemen achteraf te voorkomen.

Termijnen aanbesteding

Implementatietermijn

Het komt nog te vaak voor dat aanbestedende diensten een te korte termijn hanteren, tussen moment van definitieve gunning en de daadwerkelijke start van het vervoer. U concludeert dit ook in uw bestek en geeft aan, dat het huidige contract voortijdig is beëindigd. In een artikel in bndestem.nl wordt door de huidige vervoerder geschreven, dat de prijzen met 30 en 10% verhoogd zouden moeten worden om niet met verliezen geconfronteerd te worden. Hierna is de gemeenten besloten het contract beëindigen en opnieuw aan te besteden.

In uw planningsoverzicht op bladzijde 15 van het Beschrijvend Document (onder 3.1), wordt duidelijk dat u het voornemen heeft om per 11 november 2019 te gunnen. De uitvoering van de opdracht zal dan starten per 6 januari 2020. Een implementatietijd derhalve van 6 weken. In de planning wordt verder geen rekening gehouden met bezwaarprocedures met opschortende werking. Het AIM is van mening dat u hiermee grote risico's loopt. Een andere vervoerder dan de huidige zal in 6 weken tijd een wagenpark moeten realiseren en zal voldoende chauffeurs moeten werven. Er zal overleg moeten worden gevoerd met de OR en vakbonden en vanzelfsprekend met u als opdrachtgever. Een enorme uitdaging, zeker ook, omdat u op bladzijde 24 van het Beschrijvend document als eis stelt, onder 4.1.4 punt 7: dat opdrachtnemer vier weken voor aanvang van de daadwerkelijke uitvoering van de raamovereenkomst een lijst aanlevert van de in te zetten chauffeurs. Concreet betekent dit dat er op 6 december 2019 een dergelijke lijst moet zijn. Dat is drie weken na gunning. Het AIM beveelt aan dit nog eens zorgvuldig te analyseren en daar waar mogelijk invulling te geven aan te gaten die door ons zijn geconstateerd.



Geschiktheidseisen en selectiecriteria

Vermogensinstandhoudingsverklaring

Er wordt in de taxibranche geregeld met verschillende BV of concernstructuren gewerkt, waarbij het voorkomt dat niet elke BV financieel gezond is. Het is van belang dat de aanbestedende dienst voldoende onderzoekt of deze met een (financieel) gezond bedrijf te maken heeft voordat deze een opdracht gunt. Het is bijvoorbeeld zinvol te vragen naar een vermogensinstandhoudingsverklaring, waarin het moederbedrijf er garant voor staat dat een bepaald minimaal vermogen aanwezig is in de BV die het vervoerscontract aangaat. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan ongeveer 5% van de omvang van het contract per jaar als minimaal beschikbaar vermogen. In uw bestek komt dat niet terug, U eist alleen een voldoende hoge verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid en bedrijfsaansprakelijkheid (verificatiedocument 2a) en een verzekering Wettelijke Aansprakelijkheid Motorvoertuigen (verificatiedocument 2b). Hiermee zal het voor u niet duidelijk worden in hoeverre een winnende inschrijver zijn afspraken financieel kan waarmaken, waardoor u een groot risico neemt gedurende de contractperiode.

Wel omschrijft u, onder andere op bladzijde 32 van het Beschrijvend Document de mogelijkheid dat u een rapportage kunt opvragen van een Graydon of Dun & Brad Street met betrekking tot de kredietwaardigheid van een vervoerder. Wij bevelen u aan, deze rapportage standaard op te vragen.

Prijsvorming

Reële kostprijs

Gelet op de nieuwe AMvB zorg inkoop (juni 2017 in werking) moet, voor in ieder geval het WMO-vervoer een minimale reële kostprijs worden bepaald. Ook voor de andere soorten vervoer beveelt het AIM aan dit te doen. Het opnemen van een minimale reële kostprijs voorkomt dat de taxibranche structureel onder kostprijs en dus te laag blijft inschrijven (met alle gevolgen van dien). Wat is een reële prijs voor het aan te besteden vervoer? Met de kostenberekeningstool van het CROW kan de aanbestedende dienst een goede inschatting maken van de prijsopbouw voor het leerlingen, WMO en jeugdvervoer. Ook bij de overweging een contract te verlengen is de tool goed te gebruiken omdat het inzicht geeft in de huidige prijs en hoe deze zich verhoudt ten opzichte de prijs die u mag verwachten bij een nieuwe aanbesteding. Zeker nu uit openbare bronnen blijkt dat de huidige vervoerder heeft aangegeven een hogere prijs te willen hebben om geen verliezen te lijden en u als opdrachtgever aangeeft dat u verhogingen van 30 en 10% te hoog vindt, willen wij u aanbevelen de CROW-tool te gebruiken om op die manier ook een onderbouwing te kunnen geven, of de prijs te laag dan wel te hoog is.

Plafondprijs



Het verdient voorts aanbeveling om ook een plafondprijs op te nemen. Hiermee voorkomt de aanbestedende dienst dat het beschikbare budget wordt overschreden. Het AIM pleit immers voor gunning waarbij kwaliteit een zwaarwegende factor is en waar aan kwaliteit een bepaalde waarde wordt toegekend. Als de aanbestedende dienst geen plafondprijs opneemt, zou het kunnen zijn dat zij deze de opdracht aan een vervoerder moet gunnen, die weliswaar maximaal scoort op kwaliteit, maar mogelijk dusdanig duur is, waardoor het beschikbare budget voor het vervoer overschreden wordt.

Kostenontwikkeling

In opdracht van SFT maakt Panteia jaarlijks een overzicht van de laatste gemiddelde kostenontwikkelingen voor het taxivervoer. Dat wordt ook wel de NEA-kostenontwikkelingsindex genoemd. Panteia berekent deze index in absolute onafhankelijkheid. De kostenontwikkelingen zijn gebaseerd op vaststaande feiten en prognoses van het Centraal Planbureau. Toekomstige kostenontwikkelingen die nog onzeker zijn, zijn niet bij de ramingen betrokken. Het gebruik van de NEA-kostenontwikkelingsindex in vervoerscontracten schept duidelijkheid voor beide partijen. Voor vervoerders sluit het een niet in te schatten en soms niet te dragen kostenontwikkelingsrisico uit. Voor opdrachtgevers is het voordeel hiervan dat ze van de vervoerders de scherpst mogelijke prijs krijgen aangeboden. In de geoffreerde prijs zit bij toepassing van de NEA-kostenontwikkelingsindex namelijk geen opslag verwerkt voor het kostenontwikkelingsrisico.

Hanteren NEA-index

In uw bestek hanteert u de NEA-kostenontwikkelingsindex niet, althans deze wordt niet als zodanig benoemd. Het AIM beveelt dan ook aan dat in het bestek de NEA-kostenontwikkelingsindex terugkomt als jaarlijkse indexatie.

Peildatum biedingen

Het is van belang dat het bestek er verder rekening mee houdt dat biedingen vóór oktober/november gebaseerd zijn op het prijspeil van het jaar waarin ze zijn uitgebracht en dus geen rekening houden met toekomstige kostenontwikkelingen. Het is daarom aan te bevelen dat voor deze biedingen de NEA-index direct in het eerstvolgende jaar wordt toegepast zodat vervoerders niet in de problemen komen. In uw bestek hanteert u de NEA-kostenontwikkelingsindex niet in het eerstvolgende jaar, althans deze wordt niet benoemd.

Contractmanagement

Contractmanagement na gunning is van wezenlijk belang: ga niet alleen af op hetgeen op papier wordt geboden, maar ga daadwerkelijk langs bij aanbieders om vast te kunnen stellen of deze waar kunnen maken wat zij op papier stellen en bezoek bedrijven onaangekondigd. Sociale partners hebben de afgelopen jaren te vaak gezien dat er veel eisen gesteld worden, waar na gunning en aangaan van het vervoerscontract niet tot nauwelijks op werd gecontroleerd. Ook is directe betrokkenheid van de doelgroep waarvoor het vervoer is bedoeld vaak (sterk) onvoldoende.



KPI's zonder consequenties

Het AIM beveelt de aanbestedende dienst aan in het bestek duidelijk te maken dat zij contractmanagement periodiek uitvoert en hoe zij dat zal doen. Kwaliteit van dienstverlening – uitgevoerd door aanbieder maar ook door ingeschakelde onderaannemers- zouden daarin terug moeten komen. Ook wordt aanbevolen te vermelden wat de consequenties zijn van het niet voldoen aan vereisten. In uw bestek wordt hieraan weinig tot geen aandacht besteed.

