

AANBEVELINGEN BIJ HET BESTEK LEERLINGENVERVOER VAN DE GEMEENTE PIJNACKER-NOOTDORP door het AANBESTEDINGSINSTITUUT MOBILITEIT (AIM)

Inleiding en achtergrond

Sociale partners in de taxibranche - FNV Taxi, CNV Vakmensen en KNV Taxi - hebben het Aanbestedingsinstituut Mobiliteit (AIM) opgericht.

Het AIM heeft ten doel er aan bij te dragen dat de inkoop van vervoer dan wel het realiseren van een goede vervoersvoorziening 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 verkeerd is niet gezond, niet voor vervoerders, niet voor werknemers, maar ook niet voor opdrachtgevers en gebruikers. Het recent door SEO uitgevoerde onderzoek '[De vloek van de winnende taxi](#)', in opdracht van sociale partners, maakt dat ook duidelijk. 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 bestekken/aanbestedingsdocumenten die aanbestedende diensten in de markt zetten. Het AIM beoordeelt deze aan de hand van een aantal criteria dat volgens sociale partners belangrijk is om een verbeterslag te kunnen maken.

In dit document vindt u de aanbevelingen die het AIM uitbrengt bij het bestek leerlingevervoer voor de gemeente Pijnacker-Nootdorp.

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.



Het AIM beveelt aan dat de aanbestedende dienst in het gehele traject van de aanbesteding nadrukkelijk gebruikers/klanten betrekken, bij de totstandkoming van het bestek, het beoordelen van de aanbiedingen, maar ook tijdens de (de evaluatie van) uitvoering van de opdracht.

Informatievoorziening gebruikers

Voor een goede uitvoering van het vervoer is het belangrijk dat de gebruikers weten wat ze kunnen verwachten. Welke spelregels gelden er en wat mag een gebruiker wel of niet verwachten van de aanbestedende dienst en van de vervoerder? Hoe is de klachtenafhandeling ingeregeld en waar kan een gebruiker terecht als er een geschil ontstaat?

Het AIM beveelt dan ook aan dat de aanbestedende dienst hierover duidelijkheid geeft in het bestek, maar vooral ook nadat de opdracht is gegund en het contract getekend, naar de gebruikers van het vervoer.

TX keur

TX is het landelijke kwaliteitskeurmerk voor taxi's. TX bedrijven houden zich aan een set van wettelijke en bovenwettelijke regels en laten zich er vrijwillig extra (en ook onaangekondigd) op controleren. Denk aan scholing van personeel (inwerken, opleiding en jaarlijkse cursussen, het nieuwe rijden), het hanteren van de code VVR (veilig vervoer van rolstoelgebruikers), een verklaring van de Belastingdienst, ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport) en SFT (Sociaal Fonds Taxi), maar ook leeftijd van voertuigen etc. In uw bestek is TX keur geen absolute eis maar een mogelijkheid om de kwaliteit aan te tonen.

Duurzaamheid

Onder duurzaamheid valt niet alleen milieu, maar dit begrip kan breder gezien worden. Denk aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. Naast behoud van betrokken personeel, waarop onder andere punten 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.

Gunningscriteria en weging

Het AIM beveelt aan dat kwaliteit in voldoende mate een rol speelt bij gunning. Bij de definitieve gunning zou kwaliteit voor minimaal 60% mee moeten wegen. In uw bestek is de kwaliteit slechts voor 30 % onderdeel van de gunning. Het zou ook moeten gaan om een absolute vergelijking. Dus elke bieding wordt op zichzelf beoordeeld, los van de andere biedingen. Deze aanbeveling moet in samenhang gezien worden met hetgeen het AIM



aanbeveelt rondom het hanteren van een minimum- en plafondprijs en de systematiek van gunnen op waarde (GOW).

Het AIM beveelt aan om in een bestek niet alles 'dicht te willen regelen', maar de vervoerder de ruimte te laten invulling te geven aan de opdracht. Zo zou de aanbestedende dienst kunnen kiezen voor de systematiek van GOW of voor de inkoopprocedure volgens de systematiek van Best Value Procurement (BVP) of concurrentiegerichte dialoog.

Het voordeel van GOW is dat het een absolute methode is. Een score op bijv. kwaliteit leidt altijd tot dezelfde fictieve korting op de aangeboden prijs. Een aanbieder die hoog scoort krijgt een grotere fictieve korting dan een aanbieder die lager scoort. Bovendien kan de aanbestedende dienst stellen dat de toegepaste fictieve korting, bij eventueel niet nakomen als malus opgelegd zal worden.

Prestatie-inkoop (of Best Value Procurement) is een inkoopmethodiek waarbij de inschrijvingen worden gewaardeerd volgens het principe dat de meeste waarde moet worden verkregen voor de laagste prijs. Bij BVP wordt het principe om veel eisen te stellen aan de aanbieder losgelaten. De aanbestedende dienst schrijft veel minder standaarden en minimumeisen voor om de kwaliteit van de opdracht te garanderen. Immers hoe meer van deze standaarden worden gesteld, hoe minder ruimte er overblijft voor aanbieders om op kwaliteit het verschil te maken.

De concurrentiegerichte dialoog biedt de ruimte voor aanbieders om verschillende oplossingen aan te dragen om in de behoefte van de aanbestedende dienst te kunnen voorzien. Vervolgens kan de aanbestedende dienst in de dialoog samen met de aanbieders de voorgestelde oplossingen nader uitwerken en uiteindelijk bepalen welke oplossing(en) het best in zijn behoefte kan voorzien.

Effecten arbeidsmarkt

Los van eventuele wijzigende vervoersvolumes, beveelt het AIM aan dat de aanbestedende dienst inzet op behoud van reeds bij het vervoer betrokken chauffeurs. Daarnaast is het belangrijk dat er stilgestaan wordt bij wat er met het personeel gebeurt als een vervoerder onverhoopt gedurende de uitvoering van het vervoerscontract failliet gaat. Ook in zo'n situatie zou de inzet moeten zijn: behoud van reeds bij het vervoer betrokken chauffeurs. Het verdient aanbeveling daar in het bestek iets over op te nemen.

De aanbestedende dienst ondersteunt en verleent - waar nodig - medewerking aan de uitvoering van de regeling overgang vervoerscontract – overgang personeel (OPOV)¹, zoals

¹ Deze regeling houdt kortgezegd in dat de nieuwe vervoerder 75% van het betrokken personeel bij de oude vervoerder een baanaanbod moet doen. Het SFT houdt toezicht op naleving van deze regeling. De lijst met betrokken personeel is ook via de website van SFT beschikbaar (anoniem). Op deze lijst komen



deze is opgenomen in de CAO taxivervoer. Dat kan namelijk de uitvoering van de OPOV regeling ten goede komen.

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. Ook niet via de inzet van proefplaatsingen of inzet van mensen met behoud van uitkering. SROI is, wat het AIM betreft, wel mogelijk als deze leidt tot duurzame inzetbaarheid (vaste arbeidscontracten) van de mensen die via SROI worden ingezet. Bijvoorbeeld door middel van nieuwe functies in het kader van kwaliteitsbeheer en serviceverlening aan kwetsbare reizigers, denk daarbij aan doen van mystery guestritten en stewards.

CAO en SFT bedrijfsoordeel

Het AIM beveelt aan om in het bestek of de overeenkomst geen bepaling op te nemen waarin terugkomt dat de vervoerder periodiek (bijv. jaarlijks) opnieuw moet aantonen dat deze nog voldoet aan de CAO. Een aanbestedende dienst kan op de website van SFT terugvinden of een vervoerder nog voldoet.

Risicoverdeling

Het komt met enige regelmaat voor dat aanbestedende diensten in uitvragen aangeven dat het vervoersvolume gedurende de looptijd van het contract af kan of zou kunnen nemen. Maar dat de aanbestedende dienst niet in staat is om inzicht te geven in hoeveel dat volume dan zal afnemen. Ook komt het voor dat een aanbestedende dienst aangeeft dat door nog te nemen maatregelen het volume terug zal/kan lopen. Hierbij wordt niet altijd duidelijk gemaakt wanneer dat gaat plaatsvinden en om welke maatregelen met welke effecten dat gaat. Voor inschrijvers een onwerkbaar situatie.

Het AIM beveelt bij vraagafhankelijk vervoer aan om in het bestek een staffel op te nemen waarin is opgenomen welke prijswijziging doorgevoerd zal worden bij een bepaalde vervoersvolumewijziging. .

Voor dit bestek (leerlingenvervoer) is het werken met een staffel moeilijker in te zetten, omdat een volumewijziging niet altijd in dezelfde mate tot prijswijzigingen zou moeten leiden. Het AIM beveelt hiervoor aan dat de aanbestedende dienst een voorziening (maatwerk) treft om bij sterk teruglopende budgetten de vervoerder een bepaalde tegemoetkoming (i.v.m. geleden schade) uit te keren.

enkele kenmerken terug, waarmee vervoerders rekening kunnen houden bij het doen van een bieding



Hanteren van voldoende doorlooptermijnen

Het komt nog te vaak voor dat aanbestedende diensten een te korte termijn hanteren, tussen moment van definitieve gunning en het daadwerkelijk in gaan van de vervoersopdracht. Zo ook in dit bestek. Uit de planning blijkt dat er in dit bestek slechts 2,5 maand tussen moment van gunning en ingangsdatum van de uitvoering liggen.

Korte doorlooptijden maken een goede en vlekkeloze implementatie van het vervoer door de nieuwe vervoerder erg moeilijk. Vooral als een geïnteresseerde vervoerder hiervoor taxi's aan moet schaffen of nieuw personeel moet aantrekken (niet in alle gevallen gaat namelijk voldoende personeel van de oude vervoerder mee over; de OPOV regeling betekent immers het doen van een baanaanbod, maar werknemers zijn niet verplicht mee over te gaan).

Maar korte termijnen zijn ook voor een zittende vervoerder vervelend. Deze raakt mogelijk het vervoer kwijt en kan door een te korte termijn tussen definitieve gunning en overgangsdatum van het vervoer in serieuze problemen komen. Bij een collectief ontslag zal, afhankelijk van de omvang van het bedrijf, overleg plaats moeten vinden met OR en vakbonden en moeten, na de verkregen ontslagvergunning, de geldende opzegtermijnen (tot 3 maanden) in acht worden genomen.

Het AIM beveelt dan ook aan in het bestek op te nemen dat er minimaal 6 maanden zit tussen het moment van definitieve gunning en start van het vervoer.

Contractduur/looptijd

Het AIM is van mening dat er een duidelijke relatie moet zijn tussen wat de aanbestedende dienst uitvraagt en eist in een bestek en de contractduur ofwel looptijd. Immers, als een aanbestedende dienst veel eisen heeft, zal dat extra inzet, inspanning en investeringen vragen van de aanbieders. In een kortlopend contract (1-2 jaar), kan een ondernemer dat niet terugverdienen.

Ten algemene: het AIM beveelt aan om in het bestek op te nemen dat er een contract voor minimaal 5 jaar wordt gesloten, met minimaal 2 optie jaren (waarbij de 2 optie jaren als één geheel gegund worden). Dit biedt zekerheid voor de vervoerder en vooral ook voor het betrokken personeel. Kortlopende contracten zullen er namelijk toe leiden dat werkgevers terughoudend zullen zijn met het aanbieden van vaste contracten aan werknemers. In uw bestek biedt u een contractduur aan van 3 jaar met de mogelijkheid van 2 maal een optie jaar. Zoals eerder reeds vermeld geven wij de voorkeur aan een contractuur van 5 jaar met minimaal twee optie jaren.

om het vervoerscontract te verwerven.



T.a.v. het wel of geen gebruik te maken van de optie jaren is van belang dat hierover tijdig contact is tussen de aanbestedende dienst en de vervoerder (minimaal 12 maanden voor eindtijd van het contract). Mocht namelijk geen gebruik gemaakt worden van die optie jaren, dan is er nog tijd om een nieuwe aanbesteding te starten en is er nog voldoende tijd voor de afwikkeling van het vervoer bij de oude vervoerder en opstarten daarvan bij de nieuwe vervoerder. In uw bestek gaat u uit van een termijn van 7 maanden. Bovendien is het gebruik van de optie jaren in uw bestek eenzijdig. Indien er zich gewijzigde omstandigheden voordoen waarvoor het vervoer voor de opdrachtnemer onaantrekkelijk wordt, is hij toch verplicht de optie jaren te accepteren. Dit kan tot uiting komen in de kwaliteit van de dienstverlening.

Referentie-eisen, geschiktheidseisen en selectiecriteria

Deze eisen blijken in de praktijk soms gebruikt te worden om bij de gewenste contractpartij uit te komen en niet zozeer om de meest geschikte inschrijvers te laten inschrijven. Dergelijke eisen zijn soms onvoldoende gemotiveerd en geobjectiveerd en in strijd met het proportionaliteitsbeginsel.

Voor wat betreft het stellen van een referentie eis, beveelt het AIM aan dat er in het bestek niet staat dat een inschrijver qua omvang vervoersvolume een precies vergelijkbaar andere opdracht gedaan moet hebben. Maximaal 60% van het te rijden vervoer is ook een goede referentie, ongeacht het soort vervoer dat een aanbieder heeft gedaan. In uw bestek stelt u deze eis op 50%.

Er wordt in de taxibranche geregeld met verschillende BV of concern structuren gewerkt, waarbij het voorkomt dat niet elke BV financieel gezond is. Het is van belang dat de aanbestedende dienst zich er van vergewist met een financieel gezond bedrijf van doen te hebben, voordat deze een opdracht gunt. Het is bijvoorbeeld zinvol te vragen om een vermogensinstandhoudingsverklaring verklaring, waarmee het moederbedrijf er garant voor staat dat een bepaald minimaal vermogen aanwezig is in de BV die het vervoerscontract aan is gegaan. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan ong. 5% van de omvang van het contract per jaar als minimaal beschikbaar vermogen.

Onderaannemers

Het is ook van belang stil te staan bij de relatie hoofdaannemer – onderaannemer. Een aanbestedende dienst kan niet verlangen dat een aanbieder het vervoer volledig zelf doet. Maar een aanbestedende dienst kan wel aangeven dat een aanbieder die met onderaannemers wil gaan werken dat vooraf kenbaar maakt. Ook bevelen sociale partners aan dat de aanbieder die met onderaannemers zal gaan werken, na gunning inzage geeft in de prijzen die de onderaannemer betaald krijgt. Als richtlijn zou de aanbestedende dienst kunnen hanteren dat een ondernemer tenminste 90% van de aangeboden prijs door de hoofdaannemer moet krijgen (bij geregeld vervoer) en tenminste 75% van de aangeboden prijs



bij ongeregeld (vraagafhankelijk) vervoer. Op die manier kan de aanbestedende er zicht op houden dat het vervoer niet tegen een mogelijk te scherpe prijs uitgevoerd moet worden (met alle eventuele risico's van dien).

Prijsvorming

Gelet op de [nieuwe AMvB zorg inkoop](#) moet, naar verwachting in werking vanaf 2017, voor in ieder geval het WMO vervoer een minimale reële kostprijs in het bestek zijn opgenomen. Ook voor de andere soorten van 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).

Het verdient voorts aanbeveling om (voor alle vervoersvormen) ook een plafondprijs op te nemen. Hiermee voorkomt de aanbestedende dienst dat het beschikbare budget wordt overschreden. Het AIM plet 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 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.

Bij de prijsaanbieding moeten, wat het AIM betreft, aanbieders een gedetailleerde onderbouwing aanleveren waarom hij/zij tot die prijs komt, zodat dit bij gunning direct meegenomen wordt. Ook maakt de aanbieder duidelijk met welke risico's deze rekening heeft gehouden bij zijn aanbieding. In het bestek zelf heeft de aanbestedende dienst de risico's duidelijk benoemd en gewaardeerd. Aanbieders zouden ook inzichtelijk moeten maken wat de kostenopbouw is (d.w.z. uit welke elementen is deze opgebouwd, waarbij ook per element is aangegeven wat deze bedraagt).

Het is wat het AIM betreft dus belangrijk om in het bestek niet alleen een uurtarief, starttarief of beladen km-prijs te vragen, maar ook de achterliggende onderbouwing. Het is goed als de aanbestedende dienst in het bestek benoemt welke elementen daar minimaal in terug moeten komen. Wat het AIM betreft zijn de kostprijs elementen die in de NEA-kostenontwikkelingsindex worden benoemd goed te gebruiken. Waarbij voor het vraagafhankelijke vervoer aanvullend gevraagd wordt dat een vervoerder minimaal inzage geeft met welke combinatiegraad (hoeveel personen in een voertuig), bezettingsgraad (verhouding beladen versus onbeladen kilometers), gemiddelde snelheid, vervoersvolume, gemiddelde ritlengte, ophaalmarges en eigen bijdrage van reiziger en medereiziger (voor zover deze niet al dwingend in het bestek zou voorgeschreven) gerekend is. Ook beveelt het AIM aan in het bestek duidelijk te maken dat de prijs (of prijzen) die geboden moet (-en) worden rekening houdt (-en) met de landelijke geografische kenmerken van het te verrichten vervoer.



Tariefstelling

U vraagt een tarief per beladen uur zonder rekening te houden met de noodzakelijke materieelinzet. De investering voor rolstoelmaterieel ligt 2 tot 3 maal zo hoog t.o.v. een 8 persoons bus. Indien het aantal leerlingen met een rolstoel gedurende de looptijd fors toeneemt heeft dit grote consequenties voor de materieelinzet en dus ook voor de kostprijs van de opdrachtnemer. Door de inbreng van een starttarief per rit of een procentuele toeslag voor rolstoelmaterieel kunt u dit probleem voorkomen.

Bij 4.23 stelt u dat nieuwe bestemmingen tegen hetzelfde aangeboden beladen uurtarief dienen te worden uitgevoerd. Het toevoegen van leerlingen met een bovenregionale bestemming kan echter een forse invloed hebben op de beladen uur kosten. Het AIM adviseert daarom om bij bovenregionale ritten een aangepast beladen uurtarief te accepteren.

Wachtkamer/reservebank overeenkomst

Het komt in sommige aanbestedingen voor dat naast de vervoerder, die op basis van de gunningscriteria het beste scoort, een overeenkomst wordt gesloten met de vervoerder die als één na beste scoort. De opdrachtgever zorgt er op die manier voor dat, in geval van problemen, het vervoer snel overgenomen kan worden door die tweede vervoerder.

Wat het AIM betreft is het geredeneerd vanuit de aanbestedende dienst en de gebruiker een begrijpelijke constructie. De aanbestedende dienst moet zich wel realiseren dat er voor deze tweede vervoerder risico's aan kunnen kleven. Immers, deze zal, veelal in kort tijdsbestek, vervoer over moeten nemen en heeft niet altijd direct benodigd materieel en personeel beschikbaar.

Als de aanbestedende dienst kiest voor een wachtkamer/reservebank overeenkomst dan beveelt het AIM aan dat daarin is opgenomen dat de tweede vervoerder alleen gedurende de eerste 2 jaar van het gegunde contract² gevraagd kan worden het vervoer over te nemen. En dat er tussen de aanbestedende dienst en de tweede vervoerder realistische afspraken gemaakt worden over de termijn waarna de tweede vervoerder daadwerkelijk het vervoer uit moet gaan voeren. Ook heeft de aanbestedende dienst oog voor: behoud van betrokken werknemers. In uw bestek hanteert u een termijn van 1 jaar met daarna een opzegtermijn van 6 maanden. In de praktijk dus een termijn van 1,5 jaar.

Tot slot is het, wat het AIM betreft, belangrijk na te gaan waarom de eerste vervoerder het contract niet heeft kunnen uitdienen. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat door gewijzigde omstandigheden de eerste vervoerder het financieel niet heeft kunnen bolwerken en daardoor in problemen of failliet is gegaan. De vervoerder op de reservebank moet dan conform de

² Deze aanbeveling in relatie zien tot de aanbeveling over contractuur/looptijd: namelijk min. 5 jaar.



overeenkomst en de oorspronkelijke bieding het vervoer overnemen. Het risico is aanwezig dat door de gewijzigde omstandigheden de nieuwe vervoerder financieel ook niet uitkomt.

Contractmanagement

Contractmanagement na de gunning is van wezenlijk belang: ga niet alleen af op hetgeen op papier wordt geboden, maar ga daadwerkelijk bij aanbieders langs om vast te kunnen stellen of degene waar kan maken dat hij/zij op papier stelt. 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 wordt ingericht vaak (sterk) onvoldoende.

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 en het voldoen aan alle gestelde eisen zouden daarin terug moeten komen. Ook komt terug wat de consequenties zijn van niet voldoen aan vereisten.

Ook verdient het aanbeveling in het bestek op te nemen dat een vervoerder een meldingsplicht heeft als deze niet meer aan een bepaalde eis voldoet. Bijv. tav naleving TX keur, CAO, leeftijd voertuigen etc. Niet melden heeft vervolgens (financiële) consequenties.

