

AANBEVELINGEN BIJ HET BESTEK PUBLIEK VERVOER GRONINGEN DRENTHE 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 verbeteringslag te kunnen maken.

In dit document vindt u de aanbevelingen die het AIM uitbrengt bij uw bestek.

Duurzaamheid

Wat duurzaamheid betreft (lees: milieu eisen) 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, dat ten koste zal kunnen gaan van het aantal reizigerskilometers.



Het is positief te noemen dat u in het bestek de aanbieders de mogelijkheid geeft tot een gefaseerde invoering en tevens keuzes geeft om te kiezen welke alternatieve brandstoffen gebruikt gaan worden. Opmerkelijk is echter wel dat voor het perceel Centraal Groningen minimaal 100% Groengas wordt voorgeschreven en dat tegelijkertijd de opdrachtnemer akkoord dient te gaan met de inzet van 10% van het wagenpark dat volledig elektrisch moet zijn of door waterstof aangedreven dient te worden. Het AIM beveelt aan dat in het perceel Centraal Groningen ook meer keuzevrijheid m.b.t. het realiseren van de duurzame inzet van voertuigen bij de inschrijver komt te liggen.

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. Het AIM mist dat in uw bestek.

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. De onder 4.1 in het beschrijvend document B geraamde opdrachtwaarde en de maximale fictieve waardevermindering laat echter een verhoudingspercentage van 15% zien.

U heeft gekozen voor EMVI op basis van de Beste Prijs- Kwaliteitverhouding en de beoordeling vindt plaats op basis van 'gunnen op waarde'. Het AIM beoordeelt de keuze voor genoemde systematiek als positief en ziet bij deze methodiek ook mogelijkheden om de toegepaste fictieve korting bij het niet nakomen van de geboden kwaliteit als malus op te leggen om 'papieren' kwaliteit te voorkomen.

Voor toekomstige aanbestedingen wil het AIM ook de methodiek van Prestatie-inkoop (of Best Value Procurement BVP) en de concurrentiegerichte dialoog (CD) onder uw aandacht brengen.

BVP 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 CD 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 behoud van reeds bij het vervoer betrokken chauffeurs moeten zijn. Het verdient aanbeveling in het bestek of de nota van inlichtingen hierover een bepaling 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 deze is opgenomen in de CAO taxivervoer. Dat kan namelijk de uitvoering van de OPOV regeling ten goede komen.

Positief is dat u de verplichte overname van de huidige gedetacheerde medewerkers expliciet benoemd en dat u de OPOV regeling boven de SROI eis van 2% heeft gesteld. SROI kan bijvoorbeeld wel gestalte worden gegeven door middel van nieuwe functies in het kader van kwaliteitsbeheer en serviceverlening aan kwetsbare reizigers, denk daarbij bijvoorbeeld aan het uitvoeren van mystery gestrutten en de inzet van stewards.

Inzet van vrijwilligers

In uw bestek gaat u in op de mogelijke inzet van vrijwilligers. De Wet Personenvervoer 2000 (WP2000) geeft in art. 2 lid 5 aan dat de wet niet van toepassing is op vervoer van personen per auto als de som van betalingen voor dat vervoer de kosten van auto en bijkomende kosten niet te boven gaat, tenzij sprake is van een beroep of bedrijf. Dit artikel is ook van toepassing op vrijwilligersvervoer. Is een vrijwilligerscentrale bijv. toch in het kader van beroep of bedrijf actief, dan gelden de wettelijke taxiregels en de CAO Taxivervoer. Gaan de opbrengsten een niveau van kosten² te boven, dan gelden ook de wettelijke taxiregels.

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 enkele kenmerken terug, waarmee vervoerders rekening kunnen houden bij het doen van een bieding om het vervoerscontract te verwerven.

² Onder de kosten van de auto worden verstaan de kosten van afschrijving, verzekering, motorrijtuigenbelasting en brandstof, alsmede onderhouds- en reparatiekosten. Als bijkomende kosten worden aangemerkt onkostenvergoedingen (max. € 1500,- per vrijwilliger) voor vrijwilligers. ILT verstaat onder 'betalingen voor het vervoer' alle betalingen voor het vervoer; of de reiziger zelf betaalt, of dat derden – zoals verzekeraars of gemeenten (bijv. via subsidie), ouders of vrienden – dat doen, is niet van belang.



Het AIM is geen voorstander van de inzet van vrijwilligers. De inzet er van kan tot oneerlijke concurrentie leiden, verdringing van arbeidsplaatsen, een slechtere kwaliteit en veiligheid van het vervoer van kwetsbare groepen en mogelijke continuïteitsproblemen met het vervoer. Gebruikers van het vervoer zijn vaak erg afhankelijk van het vervoer. Om dat vervoer dan met vrijwilligers in te regelen is niet de juiste insteek. Het AIM betreurt dan ook het dat het Ontwikkelteam Publiek Vervoer de inzet van vrijwilligers buiten de huidige inzet in het kader van buurtbussen gaat onderzoeken.

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.

Ook in het bestek 'Publiek Vervoer Groningen Drenthe' is hier sprake van. Voorbeelden hiervan zijn de gemeentelijke herindelingen, nieuwe pilots, voortzetting of stoppen van bestaande pilots en wijziging van bestaande wet- en regelgeving. Het AIM beoordeelt het als positief dat u in de bijlage 'Afrekensystematiek' aandacht besteed aan de financiële gevolgen voor de opdrachtnemer. Op dit moment blijft de vraag of de gestelde percentages van 2% en 1% bij respectievelijk 10% krimp of groei voldoende recht doen aan de situatie. Met name bij het geregeld vervoer leidt een volumewijziging niet altijd in dezelfde mate tot prijswijzigingen en zou maatwerk in onderling overleg en het toepassen van een open en transparante calculatie een betere oplossing zijn.

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 3,5 maanden tussen moment van gunning van het vraagafhankelijke vervoer en ingangsdatum van de uitvoering liggen.

Mede gezien de huidige levertijden van gas-, elektrische en waterstofvoertuigen is dit niet realistisch. Tevens is nog geen rekening gehouden met eventuele bezwaren of gerechtelijke procedures waarbij de implementatieperiode nog verder verkort zal worden.

Korte doorlooptijden maken een goede en vlekkeloze implementatie van het vervoer door de nieuwe vervoerder erg moeilijk. Vooral als een geïnteresseerde vervoerder hiervoor zoals genoemd nieuwe voertuigen moet aanschaffen of nieuw personeel moet aantrekken (niet in alle gevallen gaat 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 kan een ondernemer de extra investeringen niet terugverdienen. In uw bestek bedraagt de contractduur 4 jaar en 7 maanden met 2 maal de mogelijkheid tot 2 optie jaren. Deze contractduur geeft de opdrachtnemer voldoende kansen voor een gezonde bedrijfseconomische exploitatie.

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. Het AIM beveelt aan dat minimaal 12 maanden voor eindtijd van het contract duidelijkheid wordt gegeven over de invulling van de optie jaren. 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.

Wat het AIM betreft is het aan te bevelen in het bestek geen bepaling op te nemen dat de aanbestedende dienst bij toekennen van de optie jaren de vervoerder kan verplichten deze optie jaren uit te dienen. In uw bestek is wel bepaald dat u als opdrachtgever de optie jaren eenzijdig kan opleggen.

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 is dat niet zo geregeld en vraagt u om specifieke ervaring van de diverse vervoerssoorten.

In de taxibranche wordt 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. In het onderhavige bestek wordt dit geborgd door de 2:403 verklaring niet als voldoende te beschouwen en een garantstelling tot nakoming van de verplichtingen door de holding te verplichten.

Ten aanzien van de financiële en economische draagkracht stelt u de eis dat de inschrijvers verklaren te voldoen aan de eis van een gemiddelde jaaromzet over de jaren 2014 tot en met 2016 van 2.500.000 Euro en een solvabiliteit over het jaar 2016 van 0,15. Ten aanzien van de omzet eis stelt u 'De eis inzake de minimale gemiddelde jaaromzet geeft een indicatie dat de organisatie financieel gezond is en een financiële tegenslag aan kan.' Het AIM durft te stellen dat deze stelling zeker niet in alle gevallen correct is. Het rendement en niet de jaaromzet geeft de gezondheid van een onderneming weer. Met betrekking tot de solvabiliteitseis heeft het AIM twijfel of alle potentiële inschrijvers al over een jaarrekening 2016 beschikken.

Rol en positie onderaannemers

Het is 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, zoals ook in het onderhavige bestek opgenomen, 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 inzet op geregeld vervoer en tenminste 75% van de aangeboden prijs bij ongeregeld (vraagafhankelijk) vervoer. Op die manier kan de aanbestedende dienst er zicht op houden dat het vervoer niet tegen een met alle eventuele risico's van dien mogelijk te scherpe prijs uitgevoerd moet worden.

Het AIM is positief dat bij wisseling van onderaannemers gedurende de looptijd van het contract eerst de goedkeuring van de aanbestedende dienst nodig is. De aanbestedende dienst dient daarbij te bepalen dat het behoud van betrokken werknemers randvoorwaardelijk dient te zijn.



Prijsvorming

Het AIM is positief over de gekozen afrekensystematiek en de differentiatie naar soort vervoer, soort voertuig, specifieke situaties en het gebruik van opstaptarieven. Het vervoersysteem Publiek Vervoer vereist gezien het samenbundelen van diverse vervoersoorten en de mogelijkheden van combinaties van reizigers vanuit diverse doelgroepen een nieuwe benadering van een afrekensystematiek.

Gelet op de [nieuwe AMvB zorg inkoop](#) moet, naar verwachting in werking vanaf medio 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 met alle gevolgen van dien te laag blijft inschrijven. Afgezien van een geraamde opdrachtwaarde per perceel heeft u geen minimale reële kostprijs in het bestek opgenomen.

Het verdient voorts aanbeveling om voor alle vervoersvormen 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 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. In uw bestek komt dat niet terug. Ook maakt de aanbieder duidelijk met welke risico's deze rekening heeft gehouden bij zijn aanbieding. In het bestek zelf dient de aanbestedende dienst de risico's duidelijk te benoemen en te waarderen. 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 opstaptarief 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. Aanvullend dient gevraagd te worden dat een vervoerder inzage geeft in de uitgangspunten van de aanbieding met betrekking tot combinatiegraad (hoeveel personen in een voertuig), bezettingsgraad (verhouding beladen versus onbeladen kilometers), gemiddelde snelheid, vervoersvolume en gemiddelde ritlengte. 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.



Overig

In bijlage 4 stel u in eis 75 omtrent personeel/chauffeurs dat 'zoveel mogelijk, indien ingezet voor het doelgroepenvervoer, in het bezit zijn van CBR diploma taxichauffeur doelgroepenvervoer en minimaal kennis te hebben van VVR van KBOG en daarna te handelen voor rolstoelpassagiers'. Het AIM vindt de woorden 'zoveel mogelijk' niet SMART en daarmee onwenselijk.

