

Achtergrond

De Verbeteragenda Doelgroepenvervoer is een gezamenlijk initiatief van de ministeries van VWS, OCW en IenW, in samenwerking met de VNG, VDVN, DOVA en KNV. Het doel is te komen tot een betaalbaar, kwalitatief, toekomstbestendig en toegankelijk vervoersnetwerk met duurzaam gebruik van vervoersmiddelen. Binnen de verbeteragenda werken deze partijen aan vijf thema's.

AIM heeft een inhoudelijke bijdrage geleverd aan de uitwerking van actiepunt 7 van de Verbeteragenda Doelgroepenvervoer.

Actiepunt 7 betreft informatie en voorlichting over het gehele aanbestedingsproces en over de voor- en nadelen van aanbestedingsmethodieken, inclusief voorlichting over het opstellen van offertes met een onderbouwde tariefstructuur. In de uitwerking is dit actiepunt onderverdeeld in drie onderdelen:

1. **Informatie over het gehele aanbestedingsproces (7a).**
2. **Inzicht in de voor- en nadelen van verschillende aanbestedings- en gunningsmethodieken (7b).**
3. **Ondersteuning bij het opstellen van goed onderbouwde offertes met een transparante tariefstructuur (7c).**

Actiepunt 7a: Informatie over het gehele aanbestedingsproces

Onderstaand vindt u een overzicht van de processtappen in een openbare aanbesteding met gunning op basis van de Beste Prijs-Kwaliteitverhouding (BPKV). Dit type aanbesteding wordt in circa 95% van de aanbestedingen in het zorgvervoer toegepast.

Fase	Stap	Omschrijving	Gemiddelde doorlooptijd	Startdatum	Einddatum
1. Marktoriëntatie	Verkenning van de markt	Inzicht in marktontwikkelingen en innovatie door overleg met de markt, stakeholders en gebruikers van doelgroepenvervoer. Vertaling van het inkoopplan naar een aanbesteding via formele en informele marktconsultatie.	3 tot 5 jaar	1-1-2025	31-12-2029
	Definiëren van de opdracht	Oprachtomschrijving, doelstellingen, eisen, wensen en BPKV-criteria worden vastgesteld. Formele marktconsultatie.	1 tot 2 jaar	1-1-2030	31-12-2031
2. Voorbereiding	Opstellen van aanbestedingsstukken	Aanbestedingsdocumenten bevatten o.a. de opdrachtomschrijving, programma van eisen, beoordelingscriteria, wegingsfactoren (prijs/kwaliteit).	6 maanden	1-1-2032	30-6-2032
	Publicatie van de aanbesteding	Publicatie via platforms zoals TenderNed, inclusief deadlines en bijlagen.	Minimaal 45 kalenderdagen	1-7-2032	15-8-2032
	Vragenronde	Inschrijvers kunnen vragen stellen over de opdracht; antwoorden worden openbaar gedeeld (Nota van Inlichtingen).	2-3 weken	16-8-2032	6-9-2032



	Indienen van inschrijvingen	Inschrijvers leveren offertes in met prijsopgave, plan van aanpak en eventuele aanvullende documenten.	Binnen de gestelde inschrijvingstermijn van minimaal 45 dagen	7-9-2032	22-10-2032
4. Beoordelingsfase	Toetsing op minimumeisen	Controle of inschrijvingen voldoen aan de minimumeisen; uitsluiting van niet-geldige inschrijvingen.	2-3 weken	23-10-2032	13-11-2032
	Beoordeling van de kwaliteit	Beoordelingscommissie geeft scores op kwalitatieve criteria (absolute beoordeling).	3-4 weken	14-11-2032	12-12-2032
	Beoordeling van de prijs	Prijzen worden vergeleken en gescoord; laagste prijs krijgt in de regel de maximale score (relatieve beoordeling).	1-2 weken	13-12-2032	26-12-2032
	Berekening van de totaalscore	Scores op prijs en kwaliteit worden gecombineerd volgens de weging (bijv. 40% prijs, 60% kwaliteit); inschrijver met hoogste totaalscore wint.	1 week	27-12-2032	2-1-2033
5. Gunning en afronding	Gunningsbeslissing	Voorlopige gunningsbeslissing wordt bekendgemaakt met motivering en scores van de inschrijvers.	1 week	3-1-2033	9-1-2033
	Alcateltermijn	Wettelijke bezwaartermijn (meestal 20 dagen) waarin verliezers bezwaar kunnen maken. Naast bezwaar maken kan een inschrijver ook besluiten een rechtszaak (kort geding) te starten. De uitkomsten van een zaak kunnen diverse consequenties hebben, die van invloed kunnen zijn op het verdere verloop van de aanbestedingsprocedure.	20 dagen (standaardtermijn); bij een kort geding kan dit leiden tot vertragingen variërend van enkele weken tot maanden, afhankelijk van de complexiteit van de zaak	10-1-2033	30-1-2033
	Definitieve gunning	Na afloop van de Alcateltermijn wordt het contract definitief gegund aan de winnaar, mits er geen bezwaren zijn.	1 week	31-1-2033	6-2-2033
	Contractondertekening	Het contract wordt ondertekend door beide partijen; de uitvoering van de opdracht start.	1-2 weken	7-2-2033	20-2-2033
6. Implementatie termijn		Personeelswerving, voertuigvoorziening, vervoersplanning en systeeminrichting	minimaal 6 maanden	20-2-2033	20-8-2033



Doorlooptijden en implementatie

De genoemde doorlooptijden zijn gemiddelde schattingen en kunnen variëren afhankelijk van de omvang van de opdracht, het aantal inschrijvingen en eventuele juridische procedures. De formele aanbestedingsprocedure duurt gemiddeld drie tot vier maanden, maar het totale voorbereidings- en implementatietraject kan aanzienlijk langer zijn. Dit kan verder uitlopen door bezwaren of rechtszaken die het proces vertragen.

Vroegtijdig starten met de aanbesteding voor zorgvervoer biedt hiervoor een oplossing. Door tijdig in overleg te gaan met de markt, stakeholders en gebruikers ontstaat beter inzicht in de sector, marktontwikkelingen en vervoersoplossingen. Via informele en formele marktconsultaties kan het inkoopplan worden vertaald naar een aanbesteding. Informele marktconsultaties, zoals deskresearch, beursbezoeken of een leveranciersmiddag, helpen om de markt en beschikbare vervoersoplossingen beter te begrijpen. In aanloop naar de aanbesteding kan een formele marktconsultatie worden georganiseerd waarbij marktpartijen actief kunnen input leveren en vragen beantwoorden. Bij complexe vervoersopdrachten kan een voorbereidingstijd tot wel vijf jaar wenselijk zijn, terwijl bij minder complexe opdrachten twee jaar kan volstaan.

Tegelijkertijd geeft tijdig aanbesteden vervoerders de ruimte om zich goed voor te bereiden. Dit helpt bij het aantrekken van voldoende personeel en het tijdig beschikbaar hebben van (zero-emissie) voertuigen. Bovendien voorkomt een vroege start knelpunten zoals tijdsdruk, juridische vertragingen bij bezwaren of operationele problemen bij de start. AIM adviseert een implementatietermijn van minimaal 6 maanden tussen de definitieve gunning en de start van het vervoer.

Beoordeling van prijs en kwaliteit

Kenmerkend voor openbare aanbestedingen op basis van de Beste Prijs-Kwaliteitverhouding (BPKV) is dat prijs en kwaliteit op verschillende manieren worden beoordeeld. De prijs wordt vaak relatief beoordeeld, wat betekent dat inschrijvingen met elkaar worden vergeleken, waarbij de laagste prijs de maximale score krijgt.

De kwaliteit daarentegen wordt in de regel absoluut beoordeeld door een beoordelingscommissie die punten toekent op basis van vooraf vastgestelde criteria en een vaste scoreverdeling onafhankelijk van andere inschrijvingen. In de praktijk ziet AIM dat de te scoren punten per onderdeel vaak beperkt variëren tussen 6, 8 en 10, wat feitelijk niet afdoende is, zeker wanneer een score onder de 6 leidt tot uitsluiting. Een bredere waardering, bijvoorbeeld tussen 0 en 10, zorgt voor meer onderscheidend vermogen op kwaliteit. De wedstrijd wordt dan niet uitsluitend gespeeld tussen "goed" (8 punten) en "zeer goed" (10 punten), maar biedt meer ruimte om kwaliteitsverschillen beter te beoordelen.

Daarnaast belemmert een maximaal aantal pagina's het onderscheidend vermogen van de vervoerder. Hierdoor worden inschrijvingen noodgedwongen compacter wat ertoe kan leiden dat de kwaliteit minder goed tot uiting komt en de scores dichter op elkaar liggen. AIM adviseert daarom om het aantal woorden als beperking te hanteren in plaats van het aantal pagina's. Dit biedt niet alleen meer ruimte voor een duidelijk en onderscheidend verhaal maar laat ook de mogelijkheid open om ondersteunende visualisaties, zoals plaatjes en diagrammen, toe te voegen.

De beoordelingscommissie moet actief onderscheid kunnen maken tussen de verschillende inschrijvingen om prijsgunning te voorkomen. Wanneer alle inschrijvingen binnen een smalle scorebandbreedte vallen verliest de kwaliteitsbeoordeling haar effect en wordt prijs toch de doorslaggevende factor. Beoordelaars dienen daarom een bredere scoreverdeling te hanteren en per criterium helder te onderbouwen waarom een



inschrijving beter of minder goed scoort. Zo krijgen kwaliteitsverschillen daadwerkelijk gewicht en blijft de aanbesteding in lijn met de beoogde beste prijs-kwaliteitverhouding. Daarnaast dient de kwaliteitsbeoordeling altijd te worden uitgevoerd zonder inzicht in de prijs, zodat de beoordeling objectief blijft.

Een fictief voorbeeld:

Een opdrachtgever hecht waarde aan kwalitatief zorgvervoer en laat kwaliteit voor 60% meetellen in de gunning. In theorie geeft dit ruimte voor kwaliteitsverschillen, maar door de relatieve beoordeling van de prijs krijgt deze alsnog de overhand. Een klein prijsverschil kan de totaalscore van een kwalitatief betere inschrijving negatief beïnvloeden.

Beoordeling van de kwaliteit

Inschrijvers kunnen maximaal 60 punten scoren op kwaliteit.

De kwaliteit van inschrijvingen wordt per deelplan beoordeeld door een beoordelingscommissie volgens een vaste scoreverdeling:

- **Zeer goed:** 100% van de punten.
- **Goed:** 70% van de punten.
- **Voldoende:** 40% van de punten.
- **Onvoldoende:** 0% van de punten.

De beoordeling van de kwaliteit is absoluut, wat inhoudt dat inschrijvers met vergelijkbare kwaliteit dezelfde score kunnen behalen. Inschrijvingen die op een deelplan een onvoldoende scoren, worden uitgesloten van verdere beoordeling. Dit beperkt de bandbreedte in het toekennen van kwaliteitsscores wat resulteert in een gering onderscheidend vermogen tussen de verschillende inschrijvingen. Bovendien is het onwaarschijnlijk dat de beoordelingscommissie vaak de hoogste score (zeer goed) toekent, waardoor de wedstrijd zich voornamelijk zal afspelen tussen "goed" (70% van de punten) en "voldoende" (40% van de punten).

Beoordeling van de prijs

De opdrachtgever vraagt in het bestek aan inschrijvers om een tarief per beladen kilometer op te geven. De prijs wordt relatief beoordeeld: de laagste prijs krijgt het maximale aantal van 40 punten, terwijl voor elke €0,01 boven de laagste prijs 4 punten worden afgetrokken. Een verschil van €0,10 per beladen kilometer in aangeboden prijs leidt daardoor tot een score van 0 punten voor de duurdere inschrijver.

Inschrijver	Tarief per KM	Punten op prijs (max 40)	punten op kwaliteit (max 60)	% score kwaliteit	Totaal score
inschrijver 1	€ 1,00	40	40	67%	80
inschrijver 2	€ 1,02	32	45	75%	77
inschrijver 3	€ 1,03	28	50	83%	78
inschrijver 4	€ 1,07	12	55	92%	67
inschrijver 5	€ 1,08	8	50	83%	58
inschrijver 6	€ 1,10	0	60	100%	60



Gevolgen van deze beoordelingsmethodiek

Hoewel veel aanbestedingen gericht zijn op gunning op basis van kwaliteit, net als in dit voorbeeld, krijgt de prijs vaak onbedoeld een grotere invloed op de totaalscore door de gebruikte gunningsmethodiek. Het beperkte onderscheidend vermogen op kwaliteit zorgt ervoor dat puntenverlies door een klein prijsverschil niet kan worden gecompenseerd met punten op kwaliteit. Daarnaast leidt de absolute beoordeling van kwaliteit tot beperkte mogelijkheden om inschrijvingen van elkaar te onderscheiden. Hierdoor wordt in de praktijk vaak vooral op prijs gegund, ondanks het voornemen om kwaliteit zwaar mee te laten wegen.

Actiepunt 7b: Voor- en nadelen van verschillende aanbestedingsmethodieken en gunningsmethoden

Opdrachten met een waarde boven de Europese drempelbedragen moeten via Europese procedures worden aanbesteed. Er bestaan meerdere manieren om aan te besteden die, wanneer zij juist worden ingezet, kunnen leiden tot passende offertes en een passende uitvoering. Iedere methodiek heeft specifieke voor- en nadelen. Het is daarom belangrijk dat opdrachtgevers tijdig beschikken over relevante kennis, zodat zij voor de opdracht de best passende manier van aanbesteden en gunnen kunnen kiezen.

AIM heeft bij het opstellen van deze notitie mede gebruikgemaakt van informatie van [PIANOo](#), het Expertisecentrum Aanbesteden.

Hieronder volgt een overzicht van de verschillende aanbestedingsmethodieken, met hun belangrijkste eigenschappen, toepasbaarheid en voor- en nadelen.

• Openbare Aanbesteding

Kenmerken: Eén ronde, alle geïnteresseerde partijen mogen inschrijven. Geen onderhandelingen toegestaan.

Voordelen: Transparant, toegankelijk voor alle partijen, eenvoudig proces.

Nadelen: Veel inschrijvingen mogelijk, risico op kwaliteitsverlies bij laagste prijs, weinig vrijheid in procedure-inrichting.

Toepasbaarheid: Geschikt voor eenvoudige opdrachten met veel potentieel geïnteresseerden.

• Niet-Openbare Aanbesteding

Kenmerken: Een niet-openbare aanbesteding verloopt in twee fasen: eerst een voorselectie, waarbij gegadigden worden beoordeeld en geselecteerd, gevolgd door de inschrijffase, waarin alleen de geselecteerde partijen een offerte mogen indienen. Er vinden geen onderhandelingen plaats; de opdracht wordt gegund op basis van vooraf vastgestelde criteria.

Voordelen: Geschikt voor complexere opdrachten, maatwerk, efficiëntere beoordeling en minder administratieve lasten.

Nadelen: Minder toegankelijk voor nieuwe partijen, langere procedure dan openbare aanbesteding.

Toepasbaarheid: Voor projecten waarbij een voorselectie op kwaliteit nodig is.

• Concurrentiegerichte Dialoog

Kenmerken: Ruimte voor dialoog tussen aanbestedende dienst en inschrijvers om oplossingen te ontwikkelen. Selectie van 3-5 deelnemers.



Voordelen: Zeer geschikt voor complexe, innovatieve opdrachten, ruimte voor maatwerk.
Nadelen: Arbeidsintensief en tijdrovend, vereist deskundigheid (kostbaar).
Toepasbaarheid: Voor unieke opdrachten waar technische specificaties vooraf moeilijk vast te stellen zijn.

• **Onderhandse Aanbesteding**

Kenmerken: Bij een onderhandse aanbesteding selecteert de aanbestedende dienst zelf een beperkt aantal inschrijvers (bijvoorbeeld één of enkele partijen) en nodigt hen direct uit om een offerte in te dienen.

Voordelen: Snelle en eenvoudige procedure, minder administratieve lasten.

Nadelen: Beperkte marktwerking, risico op hogere prijzen.

Toepasbaarheid: Voor kleine of urgente opdrachten (zorginstellingen)

• **Raamovereenkomst**

Kenmerken: Schriftelijke overeenkomst voor meerdere opdrachten over een periode; die periode is in principe maximaal 4 jaar, tenzij er gegronde redenen (gemotiveerd) zijn om bij aanvang een periode langer dan 4 jaar af te spreken.

Voordelen: Flexibiliteit, administratieve efficiëntie, geen afnameplicht.

Nadelen: Beperkte marktwerking na afsluiten overeenkomst, niet geschikt voor dynamische markten.

Toepasbaarheid: Bij regelmatige of herhalende opdrachten.

• **Best Value Procurement (BVP)**

Kenmerken: Focus op prestaties van opdrachtnemer, minimale eisen vanuit opdrachtgever.

Voordelen: Stimulans voor innovatie, nadruk op kwaliteit, minder sturing nodig.

Nadelen: Complexe beoordeling, vereist expertise bij opdrachtgever.

Toepasbaarheid: Voor opdrachten met ruimte voor innovatieve oplossingen.

• **Open House-procedure**

Kenmerken: Doorlopende toelating van aanbieders op basis van minimumeisen. Klanten kiezen uit toegelaten aanbieders. De opdrachtgever bepaalt het tarief waarvoor gereden wordt, niet de aanbieder.

Voordelen: Transparant, toegankelijk, geschikt voor herhalende opdrachten.

Nadelen: Administratief intensief, minder focus op kwaliteit.

Toepasbaarheid: Voor sociale domeinopdrachten met veel aanbieders (inkoop wmo)

• **Mededingingsprocedure met Onderhandeling**

Kenmerken: Onderhandelingen toegestaan na selectie van gegadigden.

Voordelen: Flexibiliteit, geschikt voor complexe behoeften.

Nadelen: Arbeidsintensief, risico op subjectiviteit.

Toepasbaarheid: Voor complexe opdrachten waar oplossingen nog ontwikkeld moeten worden.

• **Onderhandelingsprocedure zonder Aankondiging**

Kenmerken: Rechtstreekse gunning zonder aankondiging onder strikte voorwaarden.

Voordelen: Zeer snel, ruimte voor onderhandelingen.

Nadelen: Beperkte concurrentie, minder transparant.

Toepasbaarheid: Bij dwingende spoed of technische redenen waarbij slechts één aanbieder geschikt is.



- **Innovatiepartnerschap**

- Kenmerken: Fases van onderzoek, ontwikkeling en commerciële afname voor innovatieve oplossingen.
- Voordelen: Bevordert innovatie, interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, mogelijkheid om tussentijds te stoppen.
- Nadelen: Lange looptijd, beperkt tot geselecteerde deelnemers.
- Toepasbaarheid: Voor opdrachten met een behoefte aan unieke innovatieve oplossingen.

In het zorgvervoer (als het gaat om aanbestedingen van leerlingenvervoer of Wmo vervoer door gemeenten) wordt doorgaans de openbare aanbesteding toegepast waarbij de gunning plaatsvindt op basis van de Beste Prijs-Kwaliteitsverhouding (BPKV). Naast deze methode wordt ook de open house-procedure gebruikt. Deze procedure komt gemiddeld één à twee keer per jaar voor voornamelijk bij Wmo-vervoer. Methodieken als Best Value Procurement (BVP), gunnen op waarde (GoW) of de concurrentiegerichte dialoog, zijn wel eens voorgesteld of een enkele keer toegepast.

Zittend ziekenvervoer wordt door zorgverzekeraars via een inkoopprocedure in de markt gezet. Zorgverzekeraars zijn niet verplicht Europees aan te besteden.

Tot slot verzorgen vervoerders vervoer van en naar instellingen (denk aan dagbestedingen). Dit vervoer wordt veelal onderhands gegund.

Gunningsmethoden

Naast het kiezen van een aanbestedingsmethodiek speelt ook de selectie van een geschikte gunningsmethode een belangrijke rol. Gunningsmethoden bepalen hoe inschrijvingen worden beoordeeld en welke partij de opdracht krijgt. Hieronder volgt een overzicht van de meest gebruikte gunningsmethoden, inclusief hun kenmerken, voordelen, nadelen en toepassingsgebieden:

- **Laagste Prijs**

- Kenmerken: De opdracht wordt gegund aan de inschrijver met de laagste prijs, mits aan alle gestelde eisen is voldaan.
- Voordelen: Eenvoudig en transparant beoordelingsproces.
Geschikt voor gestandaardiseerde producten of diensten.
- Nadelen: Risico op lagere kwaliteit als gevolg van focus op prijs.
Geen stimulans voor innovatie of extra kwaliteit.
- Toepasbaarheid: Wanneer de gevraagde kwaliteit duidelijk is vastgelegd en er weinig variatie in kwaliteit tussen aanbieders wordt verwacht.

- **Beste Prijs-Kwaliteitverhouding (BPKV)**

- Kenmerken: Naast prijs worden ook kwaliteitsaspecten meegewogen. Inschrijvingen worden beoordeeld op basis van vooraf vastgestelde subgunningscriteria. Meest voorkomend in onze sector.
- Voordelen: Stimuleert aanbieders om extra kwaliteit te bieden.
Flexibiliteit in het waarderen van verschillende kwaliteitsaspecten.
- Nadelen: Complexere beoordelingsprocedure.
Mogelijk subjectieve beoordeling van kwaliteit.



Toepasbaarheid: Geschikt voor opdrachten waar kwaliteit een belangrijke rol speelt en er variatie in aanbod wordt verwacht.

- **Laagste Kosten op Basis van Kosteneffectiviteit**

Kenmerken: Focust op de totale kosten gedurende de levenscyclus van een product of dienst, inclusief aanschaf, onderhoud en gebruikskosten.

Voordelen: Bevordert duurzame en kosteneffectieve oplossingen.
Houdt rekening met lange-termijnkosten.

Nadelen: Complexe berekeningen en aannames nodig.
Moeilijk te vergelijken als inschrijvers verschillende benaderingen hanteren.

Toepasbaarheid: Bij opdrachten waar operationele en onderhoudskosten significant zijn en variëren tussen aanbieders.

- **Gunnen op Waarde (GoW)**

Kenmerken: Aan kwaliteitsaspecten wordt een fictieve waarde in euro's toegekend, die wordt afgetrokken van de inschrijfprijs om een fictieve prijs te berekenen.

Voordelen: Maakt het mogelijk om kwaliteit direct in geld uit te drukken.
Transparante en objectieve beoordeling.

Nadelen: Complexe bepaling van waardes in euro's voor kwaliteit.
Risico op discussie over toegewezen waardes.

Toepasbaarheid: Wanneer de opdrachtgever bereid is extra te betalen voor hogere kwaliteit en dit in Euro's kan uitdrukken.

- **Superformule**

Kenmerken: Een wiskundige formule die prijs en kwaliteit combineert in een grafiek, waarbij de verhouding tussen eisen en wensen wordt gevisualiseerd.

Voordelen: Helpt bij het vinden van een optimale balans tussen prijs en kwaliteit.
Visualiseert de impact van prijs- en kwaliteitsveranderingen.

Nadelen: Vereist specifieke kennis en software om toe te passen.
Kan complex zijn voor minder ervaren gebruikers.

Toepasbaarheid: Voor opdrachten waar een nauwkeurige afweging tussen prijs en kwaliteit cruciaal is.

Actiepunt 7c: Kostprijsbepalende factoren die van invloed kunnen zijn op een aanbidding

Het vergelijken van prijsaanbiedingen in het doelgroepenvervoer is in de praktijk niet altijd eenvoudig voor een opdrachtgever. AIM merkt dat opdrachtgevers behoefte hebben aan meer inzicht in hoe een vervoerder tot een aanbidding komt. Hieronder lichten wij de belangrijkste factoren toe die van invloed kunnen zijn op een offerte – oftewel: de belangrijkste elementen die een vervoerder mee kan laten wegen bij het doen van een aanbidding. Vervolgens bespreken we de tariefstructuren in het doelgroepenvervoer die AIM in praktijk tegenkomt en eindigen we met tips en aandachtspunten voor het opstellen van een aanbesteding.

Omvang en looptijd van de vervoersopdracht

Het komt steeds vaker voor dat grotere vervoerscontracten worden aanbesteed, bijvoorbeeld doordat meerdere gemeenten gaan samenwerken in één opdracht. Tegelijkertijd worden ook de looptijden van contracten langer; een looptijd tot tien jaar, inclusief optie jaren, is inmiddels geen uitzondering meer. Deze



ontwikkelingen kunnen schaalvoordelen opleveren maar brengen ook meerjarige verplichtingen en onzekerheden met zich mee die hun weerslag kunnen hebben op de aanbidding.

De trend naar langere looptijden wordt mede ingegeven door de hoge investeringen die nodig zijn in duurzame voertuigen en laadinfrastructuur. Om deze investeringen rendabel te maken is een langere afschrijvingsperiode wenselijk. Een bijkomend voordeel is dat langere contractperiodes ook bijdragen aan werkzekerheid, rust en zekerheid voor het personeel.

Grotere opdrachten kunnen door schaalvoordelen leiden tot scherpere aanbiedingen. Schaalvergroting maakt het mogelijk om vaste kosten over een langere periode en meer ritten te spreiden. Tegelijkertijd brengt een groot en langlopend vervoerscontract ook grotere financiële en operationele onzekerheden met zich mee wat kan leiden tot een hogere risicotoeslag in het aangeboden tarief.

Bijvoorbeeld: als een vervoerder een grote opdracht binnenhaalt op basis van een scherp tarief, maar de verwachte bezettingsgraad blijft structureel achter of het vervoersvolume valt tegen, kunnen de financiële gevolgen aanzienlijk zijn. De kosten voor voertuigen en personeel lopen gewoon door terwijl de opbrengsten achterblijven.

Combinatiemogelijkheden met andere opdrachten

Het combineren van ritten – zowel binnen één opdracht als tussen verschillende vervoersstromen – kan bijdragen aan kostenefficiënte inzet van mensen en middelen. Dit kan plaatsvinden in de vorm van opvolgend vervoer (opeenvolgende ritten met hetzelfde voertuig) of gelijktijdig vervoer (meerdere reizigers of doelgroepen in één rit). Dit kan leiden tot minder lege kilometers mits er goede afspraken kunnen worden gemaakt met scholen, dagbestedingslocaties en instellingen over de spreiding van ritten. Hier ligt ook een taak voor de opdrachtgever.

In de praktijk is combineren werkbaar mits er zorgvuldig wordt omgegaan met de kenmerken en behoeften van de verschillende reizigersgroepen. Zelfs als niet gecombineerd wordt aanbesteed is het wenselijk dat vervoerders de ruimte krijgen om verschillende doelgroepen in één voertuig of volgtijdelijk te kunnen vervoeren. Dit vraagt om flexibel materieel, bij voorkeur zonder een vaste huisstijl, zodat voertuigen breed inzetbaar blijven binnen verschillende vervoersopdrachten of percelen.

Voorkomen van onnodige clustering

Het voorkomen van onnodige clustering van vervoer is vastgelegd in de Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit. Daarmee wordt geborgd dat ook kleinere marktpartijen toegang houden tot de markt. Door bij het opstellen van percelen rekening te houden met hun positie kan hun flexibiliteit en klantgerichtheid behouden blijven binnen het stelsel van doelgroepenvervoer.

Bezettings- en combinatiegraad

De bezettingsgraad is het aandeel van de beladen kilometers ten opzichte van het totaal aantal gereden kilometers. Dit geeft aan hoe efficiënt een voertuig wordt benut. Een hoge bezettingsgraad betekent dat de kosten (zoals voor het voertuig en de chauffeur) over meer passagiers worden verdeeld wat de kosten per reiziger verlaagt.



De combinatiegraad is het aantal reizigers per voertuig dat samen in één rit wordt vervoerd. Hoe hoger de combinatiegraad, hoe lager de kosten per rit, doordat de kosten voor het voertuig, de chauffeur en brandstof over meerdere passagiers kunnen worden verdeeld.

In feite zijn beide factoren met elkaar verbonden maar ze richten zich op verschillende aspecten van efficiëntie: de bezettingsgraad op het gebruik van de voertuigcapaciteit en de combinatiegraad op het aantal passagiers per rit.

Arbeidsmarkt in en rond het vervoersgebied

Loonkosten zijn het grootste deel van de kostprijs voor een vervoerder. In een krappe arbeidsmarkt is het niet altijd makkelijk om genoeg gekwalificeerd personeel te vinden. Bovendien is het vaak lastig om medewerkers van een vorige vervoerder over te nemen, ondanks de OPOV-regeling (Overgang Personeel bij Overgang Vervoerscontracten) waarbij een deel van het betrokken personeel in aanmerking komt voor een baanaanbod. Dit brengt extra kosten met zich mee voor werving, selectie, scholing en inwerken.

Hoe het vervoer is georganiseerd heeft ook invloed op de loonkosten. Het combineren van ritten en het bieden van voldoende contracturen voor chauffeurs kunnen helpen om werkzekerheid te bieden en het personeelsverloop te beperken. Omgekeerd kunnen onlogisch ingedeelde percelen of een versnipperde opzet leiden tot hogere loonkosten per gereden rit.

Beschikbaarheid van laadinfrastructuur

De energietransitie en de eisen voor zero-emissie voertuigen beïnvloeden de kosten van het doelgroepenvervoer aanzienlijk. Vervoerders hebben beperkte controle over voorwaarden voor de overstap naar emissievrij doelgroepenvervoer, zoals de beschikbaarheid van laadinfrastructuur en netcapaciteit. De kosten voor het (snel-)laden van voertuigen kunnen variëren. Dit kan leiden tot hogere tarieven om de onvoorspelbare kosten van laadinfrastructuur en energie te dekken.

Geografische ligging van het werkgebied

Tarieven zijn niet één-op-één vergelijkbaar tussen stedelijk en landelijk gebied. In stedelijke gebieden zijn ritten in algemene zin vaak korter, is er meer verkeersdruk en ligt de gemiddelde snelheid lager dan in landelijke gebieden. In landelijke gebieden zijn ritten vaak juist langer en kan sneller worden gereden. Dit kan leiden tot verschillen in opbrengsten per uur.

Bij een tarief per beladen kilometer kan eenzelfde kilometerprijs in stedelijk gebied dus tot lagere opbrengsten per uur leiden dan in landelijk gebied. Het is derhalve aan te raden dat een aanbestedende dienst zich dit realiseert en dat tarieven per beladen kilometer dus niet zonder meer één-op-één te vergelijken zijn tussen verschillende gebieden.

Voor Wmo-vervoer verplicht de AMvB Reële prijs Wmo 2015 gemeenten om bij het bepalen van het tarief rekening te houden met lokale omstandigheden, waaronder geografische factoren. Voor andere vormen van doelgroepenvervoer geldt dat de Aanbestedingswet aanbidders met abnormaal lage inschrijvingen kan worden verplicht tot nadere motivering. Bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid mogen ook geografische omstandigheden worden meegewogen.

Kwaliteitseisen



Ambitieuze kwaliteitseisen leiden tot hogere kosten voor de vervoerder. Het is belangrijk om haalbare en realistische kwaliteitseisen te stellen. Een andere aanpak is om, voor zover is toegestaan binnen het aanbestedingsrecht, vervoerders de ruimte te geven om zelf invulling te geven aan de vraag en behoefte van de opdrachtgever.

Kostprijs van doelgroepenvervoer

De kostprijs van doelgroepenvervoer wordt niet alleen beïnvloed door vaste kostprijscomponenten maar ook door variabele kostprijsbepalende factoren, zoals hierboven omschreven. De belangrijkste kostprijscomponenten, oftewel de kostenaandelen binnen het doelgroepenvervoer kunnen worden onderverdeeld in constante (vaste) en variabele kosten:

Constante kosten (vaste kosten) zijn kosten die niet direct afhankelijk zijn van het aantal ritten of vervoerde kilometers, zoals:

- Loonkosten van chauffeurs: Het grootste onderdeel van de kostprijs.
- Afschrijving, verzekering en onderhoud van voertuigen: Investerings in voertuigen worden over meerdere jaren afgeschreven en onderhoudskosten variëren per voertuigtype en gebruiksintensiteit.
- Indirecte kosten zoals overhead, planning en administratie: Deze kosten blijven relatief vast, ongeacht het aantal ritten en omvatten bijvoorbeeld de inzet van planners, regie, administratie, ICT-systemen en management.
- Winst- en risico-opslag: Vervoerders nemen een opslag op voor winst en het afdekken van onzekerheden zoals volume-afwijkingen en ziekteverzuim.

Variabele kosten zijn kosten die direct gerelateerd zijn aan de uitvoering van het vervoer, zoals:

- Brandstof- of energiekosten (elektrisch of fossiel): Deze kosten variëren per voertuigtype en worden beïnvloed door energieprijzen en de beschikbaarheid van laadinfrastructuur.
- Gemiddelde bezettingsgraad en combinatiegraad: Hoe beter ritten gecombineerd kunnen worden (meerdere reizigers tegelijk of aansluitend vervoeren), hoe lager de exploitatiekosten per reiziger.
- Ritlengte, doorrijnsnelheid en regionale bereikbaarheid: Korte ritten in stedelijke gebieden zijn vaak tijdsintensief door lage snelheid en verkeersdruk, terwijl lange ritten in landelijke gebieden weliswaar sneller gaan, maar meer kilometers kosten. Bereikbaarheid en infrastructuur (zoals bruggen en waterwegen) beïnvloeden ook de efficiëntie en prijs van het vervoer.

Een deel van deze kostprijscomponenten is terug te vinden in de NEA-kostenontwikkelingsindex die wordt gebruikt om de kostenontwikkeling in de zorgvervoersector te volgen en prijsaanpassingen in contracten en aanbestedingen te bepalen. Deze index houdt rekening met de ontwikkeling van diverse factoren, zoals de cao Zorgvervoer en Taxi en economische prognoses van het Centraal Planbureau.

Niet alle kostenaandelen kunnen via de NEA-index worden herleid. Bedrijfsspecifieke factoren, combinatie-, bezettingsgraad en congestie vallen buiten deze systematiek maar hebben wel degelijk invloed op de kosten van het vervoer.

Tariefstructuren in het doelgroepenvervoer

In het doelgroepenvervoer worden verschillende tariefstructuren gehanteerd, afhankelijk van het type vervoer en de mate van voorspelbaarheid van de ritten. Hieronder volgt een toelichting op de tariefstructuren die AIM in de praktijk het meest tegenkomt.



Tarief per beladen kilometer

Een tarief per beladen kilometer is de meest gebruikte structuur in het doelgroepenvervoer. Hierbij wordt afgerekend op basis van de afstand die met een passagier aan boord wordt gereden. Omdat lege kilometers, zoals aanrijdkilometers of kilometers tussen ritten, niet worden vergoed, worden efficiënte plannings met een hoog aandeel beladen kilometers beloond.

Uurtarief per voertuig

Bij deze vorm wordt betaald voor de ingezette tijd van het voertuig ongeacht het aantal passagiers of de afstand. Deze structuur is vooral geschikt wanneer volumes onvoorspelbaar zijn of ritten sterk wisselen in lengte en tijdsduur.

Prijs per rit per reiziger

Hierbij geldt een vaste prijs per vervoerde persoon per rit. Dit model sluit goed aan bij vervoer dat goed te plannen is of repeterend van aard is, zoals leerlingen- en dagbestedingsvervoer. Een aandachtspunt bij dit model is dat bij lagere bezetting, bijvoorbeeld wanneer er minder passagiers per rit mee kunnen of wanneer extra (lege) ritten nodig zijn, de opbrengsten per rit dalen terwijl de kosten grotendeels gelijk blijven. Hierdoor kan de verhouding tussen kosten en opbrengsten onder druk komen te staan.

Prijs per zone

Er wordt een vast tarief gehanteerd binnen een vooraf afgebakend geografisch gebied. Deze systematiek komt in beperkte mate voor in het wmo-vervoer en sluit aan bij de werkwijze van het openbaar vervoer.

Vaste prijs per dagdeel of all-in tarief

In sommige gevallen wordt binnen het doelgroepenvervoer een vaste maandelijkse vergoeding afgesproken om (een deel van) de vaste kosten te dekken los van het aantal gereden kilometers. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij afspraken over gegarandeerde beschikbaarheid van voertuigen en chauffeurs. Een volledig all-in maandtarief waarin alle kosten en risico's zijn inbegrepen komt echter weinig voor in de sector. In de praktijk wordt meestal gewerkt met een combinatie van een vaste vergoeding en een variabele component, zoals een tarief per kilometer of per rit.

Starttarief of opstaptarief

Dit betreft een vast bedrag per rit aanvullend op het kilometertarief. Het dient ter dekking van vaste kosten die losstaan van de ritafstand, zoals aan- en afrijtijd, wachttijd en het in- en uitstappen van reizigers. Door deze kosten apart te vergoeden wordt voorkomen dat korte ritten onvoldoende bijdragen aan de dekking van de totale kosten. Het opstaptarief kan een vast bedrag zijn, maar ook worden vormgegeven als een factor (bijvoorbeeld 5x) van het aangeboden kilometertarief.

Afwijkende vervoersvormen

Rolstoelvervoer, solo-vervoer en andere afwijkende vervoersvormen brengen doorgaans hogere kosten met zich mee voor de opdrachtgever. Zolang het aandeel van deze vormen van vervoer stabiel blijft kunnen de meerkosten worden verdisconteerd in het aangeboden tarief. Bij verschuivingen in het aandeel ontstaat echter het risico op financiële disbalans en knelpunten in de uitvoering. Het is daarom raadzaam om in het bestek onderscheid te maken tussen regulier vervoer en vervoer met afwijkende kenmerken door hiervoor afzonderlijke tarieven uit te vragen.



Aandachtspunten en tips bij het opstellen van een aanbesteding

Bij het beoordelen van de offerte voor doelgroepenvervoer door de opdrachtgever is het belangrijk om niet alleen naar de prijs per eenheid te kijken (zoals per beladen kilometer) maar ook naar de uitgangspunten en aannames die eraan ten grondslag liggen. Denk hierbij aan de manier van uitvoeren, de combinatiemogelijkheden en de verwachte bezettingsgraad. De onderstaande aandachtspunten helpen om tot een reële prijs voor doelgroepenvervoer te komen.

Onderbouwing van het aangeboden tarief

Een belangrijk punt bij aanbestedingen van doelgroepenvervoer is de onderbouwing van prijsaanbiedingen. In de praktijk blijkt dat inschrijvingen vaak moeilijk met elkaar te vergelijken zijn doordat het inzicht ontbreekt in de wijze waarop tarieven tot stand komen. Het ontbreken van een goede tariefonderbouwing kan leiden tot beoordelingsproblemen, uitvoeringsproblemen, financiële tekorten en in het ergste geval verminderde continuïteit van het vervoer. Daarom is het belangrijk om aanbieders in het bestek te verplichten een gedetailleerde onderbouwing van hun prijsaanbieding te leveren.

Dit speelt in het bijzonder bij aanbestedingen waarin de prijs relatief wordt beoordeeld, waarbij de laagste inschrijver het maximum aantal punten op prijs kan scoren. Het risico op laag inschrijven is dan groter, zeker wanneer de kwalitatieve beoordeling op absolute wijze plaatsvindt en inschrijvers zich nauwelijks kunnen onderscheiden op kwaliteit.

Hieronder enkele richtlijnen om de vergelijkbaarheid prijsaanbiedingen te verbeteren:

1. **Vraag altijd om een onderbouwde kostprijsberekening:** Vraag inschrijvers een gedetailleerde toelichting op de opbouw van hun tarief, inclusief een uitsplitsing van kostprijscomponenten, uitgangspunten en niet alleen het uurtarief of de prijs per beladen kilometer.
2. **Geef aan welke kostprijscomponenten minimaal moeten worden benoemd:** Denk aan chauffeurskosten, voertuigkosten, indirecte kosten, overhead en marges.
3. **Vraag inzicht in vervoersspecifieke parameters:** Laat vervoerders toelichten welke uitgangspunten zij hanteren voor bijvoorbeeld combinatiegraad, bezettingsgraad, snelheid en vervoersvolume.
4. **Houd rekening met geografische kenmerken:** Vraag inschrijvers hun prijs af te stemmen op de geografische en demografische kenmerken van het werkgebied.
5. **Gebruik de onderbouwing bij de gunning:** Neem de kwaliteit en het realisme van de tariefonderbouwing mee in de gunning om realistische inschrijvingen te bevorderen. Houd daarbij rekening met de ruimte die inschrijvers hebben om hun prijs vrij te bepalen. Indien er aanwijzingen zijn voor irreëel lage inschrijvingen kan de uitvoerbaarheid daarvan worden getoetst op basis van de Aanbestedingswet en de AMvB Reële prijs Wmo 2015.



Omgaan met fluctuaties, onzekerheden en onvoorziene omstandigheden tijdens de looptijd

Fluctuerende volumes en andere veranderingen tijdens de looptijd

In de praktijk komt het voor dat opdrachtgevers in het bestek aangeven dat het volume tijdens de looptijd kan fluctueren, zonder duidelijke informatie over de omvang of richting van deze verandering. Dit creëert onzekerheid voor vervoerders en maakt het moeilijk om een goede prijsaanbieding te doen.

Naast veranderingen in het vervoersvolume kunnen ook andere omstandigheden en beleidsmaatregelen de uitvoering van het contract beïnvloeden. Bijvoorbeeld, bij structurele congestie neemt de gemiddelde snelheid af, waardoor ritten meer tijd kosten. Omdat chauffeurs per uur worden betaald, stijgen hiermee de totale loonkosten, terwijl in een tarief per beladen kilometer geen rekening wordt gehouden met deze extra tijd. Dit is in de regel een risico voor de vervoerder die dit in zijn aanbieding zou kunnen incalculeren.

Open-kostprijsmodel en herzieningsclausule

Tijdens de looptijd van een vervoerscontract kunnen omstandigheden zodanig veranderen dat bijsturing noodzakelijk is. Dit geldt vooral bij contracten met een langere looptijd waarin niet alle ontwikkelingen op het moment van inschrijving te overzien zijn. Het is daarom raadzaam om in het bestek ruimte te creëren voor aanvullende afspraken bij structurele afwijkingen ten opzichte van de uitgangspunten bij inschrijving.

Door zowel in de aanbesteding als in de vervoersovereenkomst een open-kostprijsmodel en een herzieningsclausule op te nemen ontstaat de mogelijkheid om tarieven aan te passen wanneer dat noodzakelijk is. Op deze manier kunnen noodzakelijke aanpassingen worden doorgevoerd zonder dat sprake is van een wezenlijke wijziging die zou leiden tot heraanbesteding. Voorwaarde is wel dat de herzieningsclausule vooraf is opgenomen, voldoende duidelijk is geformuleerd en het karakter van de opdracht niet wezenlijk verandert.

Voor meer informatie over het open-kostprijsmodel en de herzieningsclausule verwijzen wij u naar de website van de Vereniging [Doelgroepenvervoer Nederland \(VDVN\)](#).

Staffels

Ook is het aan te raden om in het bestek een staffel op te nemen waarin wordt vastgelegd welke prijsaanpassing plaatsvindt bij een bepaalde procentuele af- of toename van het vervoersvolume. Voor grotere afwijkingen kan in het bestek worden opgenomen dat inschrijvers, bij vervoer op basis van een tarief per gebruiker of per beladen kilometer, staffeltarieven aanleveren voor de volgende bandbreedtes:

- Bij een volumedaling van 10–15% geldt het staffeltarief voor deze bandbreedte.
- Bij een volumedaling van 15–20% geldt het staffeltarief voor deze bandbreedte.
- Bij een volumetoename van 10–15% geldt het staffeltarief voor deze bandbreedte.
- Bij een volumetoename van 15–20% geldt het staffeltarief voor deze bandbreedte.

Bij afwijkingen groter dan 20% adviseert AIM om in overleg met de vervoerder nadere afspraken te maken over de financiële gevolgen. Door dit vooraf vast te leggen in het bestek, ontstaat duidelijkheid voor alle partijen over de spelregels bij volumeafwijkingen tijdens de looptijd van het contract.

Maatwerk bij vaste inzet

Bij vervoer op basis van vaste inzet per voertuig, zoals het dagelijks inzetten van een bepaald aantal voertuigen, zijn de kosten grotendeels vast. Chauffeurs worden ingeroosterd en betaald, voertuigen staan paraat en de planning is afgestemd op een vaste inzet ongeacht het aantal daadwerkelijk te vervoeren reizigers of gereden kilometers. Wanneer het vervoersvolume daalt, bijvoorbeeld doordat er tijdelijk minder



ritten nodig zijn, blijven veel van deze kosten bestaan. Een daling van 15% in het aantal reizigers leidt dan niet automatisch tot 15% minder inzet van voertuigen of chauffeurs. De kosten nemen dus niet in dezelfde mate af als het volume. Daarom is het bij dit type vervoer verstandig om in het bestek een maatwerkvoorziening op te nemen. Hiermee kunnen partijen, indien nodig, op basis van concrete omstandigheden een redelijke tegemoetkoming afspreken, bijvoorbeeld bij aanhoudende overcapaciteit van personeel of materieel buiten de invloedssfeer van de vervoerder.

Onvoorzienbare omstandigheden en dialoog tussen opdrachtgever en vervoerder

Bij omstandigheden die sterk afwijken van de uitgangspunten van het vervoerscontract, zoals ingrijpende beleidswijzigingen, externe verstoringen of ontwikkelingen waarop geen van beide partijen invloed heeft, is het belangrijk dat opdrachtgever en vervoerder tijdig met elkaar in gesprek gaan. Dit geldt in het bijzonder bij langlopende contracten waarin niet alle toekomstige ontwikkelingen vooraf te overzien zijn.

Het is daarom verstandig om in het bestek ruimte te creëren voor overleg en aanpassing bij structurele afwijkingen. Benoem bijvoorbeeld expliciet dat partijen bij verstoringen of bijzondere omstandigheden met elkaar in overleg treden en dat zij, waar nodig, afspraken kunnen aanpassen op basis van transparante onderbouwingen.

Het eerder toegelichte open-kostprijsmodel en een duidelijke herzieningsclausule kunnen daarbij als hulpmiddel dienen. Ongeacht wat er in de aanbestedingsstukken staat, kan een aanbestedende dienst daarnaast terugvallen op de wettelijke regeling van artikel 2.163e van de Aanbestedingswet 2012. Deze bepaling ziet op onvoorzienbare omstandigheden die zich tijdens de uitvoering van een overheidsopdracht voordoen en die de aanbestedende dienst, ondanks een zorgvuldige voorbereiding, redelijkerwijs niet had kunnen voorzien.

Deze aanpak sluit aan bij het advies van Ventoux Advocaten: ook zonder expliciete herzienings- of overlegclausule kunnen bijzondere omstandigheden aanleiding zijn voor overleg en aanpassing, mits die aanpassing proportioneel is en recht doet aan de belangen van beide partijen.

Om de uitvoering van het vervoerscontract in uitzonderlijke situaties in stand te houden, is het bovendien verstandig dat beide partijen bereid zijn om redelijke voorstellen serieus te overwegen. Dit vraagt om een constructieve houding, het delen van feitelijke informatie en het meewegen van wederzijdse belangen. Zo wordt voorkomen dat partijen tegenover elkaar komen te staan of dat de continuïteit van het zorgvervoer in gevaar komt.

