

De vloek van de winnende taxi



Amsterdam, september 2016
In opdracht van KNV Taxi, FNV en CNV

De vloek van de winnende taxi

Onderzoek naar het probleem van te lage biedingen bij aanbestedingen in
het doelgroepenvervoer

Koert van Buiren
Julie Fijnje
Daan in 't Veld



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2016-74

ISBN 978-90-6733-833-2

Copyright © 2016 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

Het doelgroepenvervoer bestaat uit verschillende soorten vervoer waaronder leerlingenvervoer, ziekenvervoer, Valys, WLZ-vervoer en de regiotali, en beslaat circa 80 procent van de gehele taxi-branche. Met de aanbesteding van het doelgroepenvervoer streven opdrachtgevers - veelal decentrale overheden - op een transparante manier naar de beste prijs-kwaliteit verhouding in het doelgroepenvervoer.

Het doelgroepenvervoer verkeert al jaren in slecht weer. Hoewel actuele cijfers ontbreken, zijn er signalen dat ruim de helft van de taxibedrijven verlies lijdt. De markt is de afgelopen jaren gekrompen en het aantal taxibedrijven is fors gedaald. De daling in volumes en omzetten in het doelgroepenvervoer wordt toegeschreven aan bezuinigingen door de overheid op de voor doelgroepenvervoer beschikbare budgetten. Aan deze bezuinigingen is invulling gegeven onder meer door een gewijzigde indicatiestelling en als gevolg daarvan een verschuiving van doelgroepenvervoer naar eigen vervoer en naar openbaar vervoer.

Er is een breed gedragen beeld onder betrokkenen in het doelgroepenvervoer dat er sprake is van te lage prijzen, veroorzaakt door te lage biedingen bij aanbestedingen, resulterend in teruglopende kwaliteit en financiële problemen bij vervoerders. SEO Economisch Onderzoek (SEO) heeft onderzocht of er sprake is van structurele problemen bij aanbestedingen van doelgroepenvervoer die resulteren in deze lage biedingen. Bij te lage biedingen zijn de geboden prijzen op contracten voor het doelgroepenvervoer structureel te laag om kosten inclusief een redelijk rendement te dekken. Hiertoe is literatuuronderzoek uitgevoerd en zijn gesprekken gevoerd met vervoerders, opdrachtgevers en deskundigen.

De conclusie die volgt uit het onderzoek is dat er sprake is van structurele problemen die leiden tot te lage biedingen bij de aanbesteding van contracten voor doelgroepenvervoer. Daarnaast hebben tijdelijke omstandigheden en ontwikkelingen in de markt – overcapaciteit en strategieën van vervoerders om marktaandeel te verwerven – de afgelopen jaren ook bijgedragen aan het probleem van te lage biedingen. Deze tijdelijke oorzaken lijken verdwenen; de structurele oorzaken niet. Vervoerders, opdrachtgevers en beleidsmakers zijn zich bewust van het probleem van te lage biedingen en er zijn verschillende ontwikkelingen in gang gezet die erop zijn gericht dit probleem het hoofd te bieden.

De belangrijkste oorzaak van te lage biedingen in het doelgroepenvervoer is het probleem van de winner's curse, ofwel de vloek van het winnende bod. De relevante kosten in het doelgroepenvervoer zijn veelal vaste kosten. Tegelijkertijd kunnen volumes nauwelijks worden beïnvloed door de vervoerder, maar worden deze in belangrijke mate gestuurd door de overheid. Kosten die grotendeels vast zijn, en niet-beïnvloedbare fluctuerende volumes, vormen een wezenlijk risico voor vervoerders dat vooraf tijdens een aanbestedingsprocedure ingeschat en gewaardeerd moet worden. Vervoerders die deze risico's positief inschatten, hebben een grotere kans de aanbestedingsprocedure te winnen en een grotere kans op een onrendabele exploitatie van het contract. De consequentie hiervan is evenwel dat gemiddeld genomen, over een groot aantal aanbestedingen en over een langere periode, de geboden prijzen op contracten voor het doelgroepenvervoer structureel te

laag zijn om kosten inclusief een redelijk rendement ter compensatie van risico's, te dekken. Dit is het probleem van de winner's curse.

Een tweede oorzaak van structureel te lage biedingen in het doelgroepenvervoer is volgens betrokkenen dat vervoerders bewust inspelen op heronderhandelingen met de opdrachtgever tijdens de uitvoering van het contract.

Een derde oorzaak is 'gambling for resurrection': vervoerders die in financiële problemen verkeren doen scherpe biedingen teneinde een laatste kans te hebben om faillissement af te wenden en gokken op overleven. De krimpende markt voor doelgroepenvervoer heeft aan dit probleem bijgedragen.

Op basis van de in de literatuur genoemde oplossingen, en oplossingen die door de verschillende gesprekspartners worden aangedragen, komt SEO tot de volgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen geven mogelijke oplossingsrichtingen die opdrachtgevers en vervoerders in gezamenlijkheid zouden kunnen verkennen en uitwerken.

- Expliciteer, beprijs en beoordeel de risico's van het aanbestede contract in de aanbestedingsprocedure. Bij de beoordeling van risico's door opdrachtgevers zouden de geboden prijs en kwaliteit van iedere vervoerder, moeten worden gerelateerd aan diens risico-inschatting.
- Beoordeel in een aanbestedingsprocedure niet alleen de hoogte van de geboden prijs, maar ook de opbouw ervan. Het inzichtelijk maken van alle onderliggende kostencomponenten van de prijs, alsook de risico's, stelt de opdrachtgever in staat om abnormaal lage biedingen te herkennen en disciplineert bidders om een reële prijs te bieden. Houd bij de beoordeling van reële prijzen rekening met verschillen tussen vervoerders, contracten en in de tijd.
- Werk toe naar een minder scheve verdeling van risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Een minder scheve verdeling van risico's tussen opdrachtgever en vervoerder kan bijdragen aan het voorkomen van het probleem van de winner's curse.
- Wees terughoudend met het gebruik van methoden om te lage biedingen te detecteren bijvoorbeeld op basis van historische informatie, dan wel om bodem- of maximumprijzen te hanteren.
- Onderzoek de mogelijkheden van de gunning van contracten aan meerdere partijen in plaats van één. Uitvoering van contracten door meerdere partijen kan effectief zijn in het bestrijden van strategisch gedrag gericht op heronderhandeling en kan prikkelen tot het bieden van kwaliteit.
- Onderzoek op welke wijze de kwaliteitsbeoordeling door de eindgebruiker explicieter en zwaarder mee kan wegen in de keuze van de vervoerder. Er zijn verschillende positieve ontwikkelingen in deze richting reeds ingezet door opdrachtgevers.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 Schets van de taxibranche	3
2.1 Marktstructuur doelgroepenvervoer	3
2.2 Aanbestedingen in het doelgroepenvervoer	4
2.3 Marktontwikkelingen	5
3 Economie van aanbesteden: problemen en oplossingen uit de literatuur	9
3.1 Te lage biedingen.....	9
3.2 Andere vormen van prijsdruk	12
3.3 Kwaliteitsaspecten.....	13
3.4 Oplossingen uit de theorie.....	14
4 Ervaringen uit de Nederlandse praktijk	19
4.1 Structureel te lage biedingen.....	19
4.2 Andere vormen van prijsdruk	22
4.3 Kwaliteitsaspecten.....	23
5 Oplossingen uit de Nederlandse praktijk	27
5.1 Mogelijke oplossingen voor te lage biedingen.....	27
5.2 Mogelijke oplossingen van kwaliteitsproblemen.....	29
6 Conclusies en aanbevelingen	33
6.1 Conclusies.....	33
6.2 Aanbevelingen.....	34
7 Literatuur	37
Bijlage A Overzicht doelgroepenvervoer	41
Bijlage B Interviewpartners	43

1 Inleiding

Het doelgroepenvervoer is een verzamelnaam voor verschillende typen vervoer buiten het OV: het leerlingenvervoer, ziekenvervoer, Valys, WLZ-vervoer, WSW/Wia en de regiotaxi. De contracten voor de uitvoering van deze vormen van vervoer worden via aanbestedingsprocedures gegund aan vervoersbedrijven. Al lange tijd bestaan er in de sector zorgen over de levensvatbaarheid van vervoersbedrijven die het doelgroepenvervoer uitvoeren en de verschraling van kwaliteit die daarmee samen kan hangen. De opbrengst voor vervoersbedrijven zou regelmatig aanzienlijk lager zijn dan de uiteindelijke kosten van het contract, met aanzienlijke verliezen en soms zelf faillissementen van vervoersbedrijven tot gevolg.

Biedingen onder de kostprijs kunnen het resultaat zijn van tijdelijk intensievere concurrentie. Bestaande partijen of toetreders kunnen tijdelijk een lage prijs als instrument inzetten om marktaandeel te vergroten of te verwerven; of een tijdelijke situatie van overcapaciteit leidt tot prijzen die wel de variabele kosten, maar niet de (of niet alle) vaste kosten dekken. Ook kunnen lage biedingen het gevolg zijn van negatieve risico's die zich pas tijdens de uitvoering van het contract manifesteren. In deze gevallen zijn lage prijzen het resultaat van (normale) marktwerking.

In de economische literatuur wordt er echter op gewezen dat verschillende structuurkenmerken van de markt inherent kunnen leiden tot structureel te lage biedingen en resulteren in maatschappelijk ongewenste uitkomsten. Problemen als de 'winner's curse', heronderhandelen en 'gambling for resurrection' kunnen een verklaring vormen voor het verschijnsel van te lage biedingen. Wanneer deze problemen zich voordoen, kunnen de aanbestedingen leiden tot economisch en maatschappelijk ongewenste uitkomsten.

SEO heeft onderzocht of de oorzaken van structureel te lage biedingen zich voordoen in het doelgroepenvervoer. In dit onderzoek wordt antwoordt gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

Onderzoeksvragen

Deel 1 – economische analyse

1. *Wat is het doel dat de overheid nastreeft met het aanbesteden van contracten voor doelgroepenvervoer?*
2. *Hoe is de markt voor doelgroepenvervoer gestructureerd?*
3. *Welke economische problemen die resulteren in structureel te lage prijzen doen zich volgens de relevante economische theorie en literatuur voor bij aanbestedingen?*
4. *Welke oplossingen bestaan er, op hoofdlijnen, volgens de economische literatuur voor deze geconstateerde problemen? En wat zijn de consequenties van deze problemen?*

Deel 2 – empirische analyse

5. *Welke van de uit deel 1 gebleken problemen met aanbesteden van contracten voor doelgroepenvervoer hebben zich de afgelopen 10-15 jaar voorgedaan?*
6. *Wat is gedaan om deze problemen het hoofd te bieden? Wat was hierin succesvol en wat niet?*

Deel 3 – (beleids)aanbevelingen

7. Op welke wijze zouden aanbestedingsprocedures moeten worden uitgevoerd ter voorkoming van de delen (1) en (2) geconstateerde problemen en opdat het doel dat wordt nagestreefd met aanbesteden wordt gerealiseerd?

8. Welke andere maatregelen zouden de overheid en de sector kunnen nemen ter verbetering van de werking van de markt voor overheidsopdrachten?

Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een combinatie van onderzoeksmethoden. Eerst is op basis van beschikbare gegevens in het publieke domein beschreven hoe de markt voor doelgroepenvervoer is gestructureerd, en zijn aanbestedingen in deze markt in kaart gebracht. Daarnaast worden marktontwikkelingen beschreven die van invloed zijn op het doelgroepenvervoer.

Vervolgens is onderzocht wat de relevante economische literatuur zegt over aanbestedingen, de economische problemen die zich kunnen voordoen en wat de theorie ons leert over optimale aanbestedingsmechanismen die voorzien in realisatie van doelstellingen en het voorkomen van problemen. Zo is vanuit de economische literatuur getoetst of problemen die zich kunnen voordoen bij aanbestedingen, zoals the winner's curse, gambling for resurrection en heronderhandelen, zich voordoen in het doelgroepenvervoer.

Door middel van interviews met taxibedrijven, opdrachtgevers, vertegenwoordigers van gebruikers en sectorexperits zijn de theoretische uitkomsten empirisch getoetst. In totaal zijn er acht interviews gehouden met tien verschillende partijen. SEO is alle gesprekspartners dankbaar voor hun bereidwilligheid en voor de openheid waarmee de gesprekken zijn gevoerd. Het beeld van het functioneren van aanbestedingsprocedures in het doelgroepenvervoer is het beeld zoals door de onderzoekers – mede op basis van de interviews – hebben opgemaakt en waarvoor alleen de onderzoekers verantwoordelijk zijn. Dit beeld hoeft niet overeen te komen met het beeld dat de interview- en gesprekspartners zelf hebben.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de markt voor doelgroepenvervoer. Hoofdstuk 3 beschrijft vanuit de economische literatuur de economische problemen die zich kunnen voordoen bij aanbestedingen. Hoofdstuk 4 staft de theorie uit hoofdstuk 3 met de ervaringen uit de praktijk. Vervolgens gaat hoofdstuk 5 in op mogelijke oplossingen voor de geconstateerde aanbestedingsproblemen. Hoofdstuk 6 trekt conclusies en geeft beleidsaanbevelingen.

2 Schets van de taxibranche

Het doelgroepenvervoer is een verzameling van verschillende soorten vervoer, waarvan sommige flexibel en andere vast. De looptijd van de contracten is in het algemeen kort vergeleken met het reguliere OV. De sector heeft te maken met financiële verliezen en met afnemende vraag als gevolg van overheidsbezuinigingen.

2.1 Marktstructuur doelgroepenvervoer

Het doelgroepenvervoer beslaat circa 80 procent van de gehele taxibranche, met de resterende 20 procent voor het zogenoemde straattaxivervoer. In dit rapport zal uitsluitend gekeken worden naar het doelgroepenvervoer binnen de taxibranche.¹

Doelgroepenvervoer kent in de regel kortlopende contracten tussen opdrachtgevers en vervoerders – veelal met een omvang van 3 jaar met de optie van 1 of 2 jaar verlenging – waarin de ritprijs, beschikbaarheid, rijtijden en routes vaak van tevoren zijn vastgelegd. Dit zijn relatief korte contracten in vergelijking met het reguliere OV. De concessie-termijn bij aanbesteding voor personenvervoer per bus is maximaal 10 jaar en per trein maximaal 15 jaar. Deze termijnen kunnen met de helft van de concessieduur verlengd worden.²

Een deel van het doelgroepenvervoer is vraagafhankelijk, waarbij van tevoren niet duidelijk is op welke tijden of via welke routes gereden wordt. Dit zogeheten flexibele of niet-planbare vervoer betreft het WMO- of Valys-vervoer dat door de klant zelf wordt ingepland, wanneer deze daar gebruik van wilt maken. Dit vervoer is voornamelijk ingericht om kwetsbare groepen, waaronder ouderen, gehandicapten of zieken te vervoeren. Het AWBZ- en het leerlingvervoer – ruim de helft van alle omzet in het doelgroepenvervoer – is structureel en repeterend vervoer met een vast traject en vaste tijden.³ Bijlage A bevat een tabel met de aantallen klanten per type doelgroepenvervoer met de aantallen uit 2013.

In tegenstelling tot de consumentenmarkt voor taxivervoer is er in het doelgroepenvervoer geen sprake van een directe transactie tussen de klant en de chauffeur, maar heeft de vervoerder een contract met de opdrachtgever. De relatie tussen de opdrachtgever en de vervoerder bestaat uit een prijs en kwaliteitsafspraken. De kwaliteit komt echter tot uiting binnen de relatie tussen de vervoerder en de klant. De kwaliteit voor de reiziger bestaat onder andere uit de punctualiteit en sociale vaardigheden van de chauffeur, maar ook uit het hebben van een vaste chauffeur.

¹ De taxibranche als geheel is kleinschalig opgezet: de helft van de bedrijven heeft slechts één voertuig. Dit zijn met name zzp-taxirijders voor particulier vervoer. Een kwart heeft twee tot vijf voertuigen en de overige bedrijven hebben soms wel honderden tot duizenden voertuigen en werknemers in dienst. Hiermee telt de taxibranche in totaal circa 5.750 ondernemingen met 36.500 voertuigen, minibussen tot maximaal acht reizigers of rolstoelvoertuigen. Cijfers uit: Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden 2015.

² Europa decentraal, Concessies openbaar vervoer.

³ Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden 2015.

2.2 Aanbestedingen in het doelgroepenvervoer

Een aanbesteding heeft als doel concurrentie tussen marktpartijen mogelijk te maken, waarbij een marktconforme prijs wordt geborgd. Hierin heeft de overheid publicatieplicht om transparantie in de markt te garanderen en dienen alle inschrijvers te beschikken over dezelfde informatie. Als laatst moeten de eisen die aan de inschrijvers gesteld worden niet buitenproportioneel zijn en in verhouding staan tot de aard en omvang van de aanbestede opdracht.⁴ Dit is in de Aanbestedingswet 2012⁵ vastgelegd. Sinds de invoering van de Wet personenvervoer 2000⁶ wordt vrijwel het gehele Nederlandse doelgroepenvervoer Europees aanbesteed.

In de Aanbestedingswet 2012⁷ wordt vastgelegd dat *de aanbestedende dienst gunt een overheidsopdracht op grond van de naar het oordeel van de aanbestedende dienst economisch meest voordelige inschrijving*. Per 1 juli 2016 is de wet verduidelijkt omtrent hoe de economisch meest voordelige inschrijving kan worden ingevuld. *De economisch meest voordelige inschrijving wordt door de aanbestedende dienst vastgesteld op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding, de laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit, zoals de levenscycluskosten, of de laagste prijs*.

Aanbesteding leidt in de praktijk meestal tot lagere kosten per vervoerseenheid of, *vice versa*, een hogere vervoersprestatie per kosteenheid.⁸ De grootste kostenreductie wordt veelal gerealiseerd in de eerste aanbesteding van een dienst; daaropvolgende aanbestedingsrondes leveren weinig besparing van publieke middelen op en soms zelfs een (voor inflatie gecorrigeerde) stijging.⁹

De eerste aanbestedingsronde van het openbaar vervoer in Nederland heeft geleid tot een kostenbesparing van 10 tot 20 procent.¹⁰ Als belangrijkste oorzaken worden de betere afstemming van vraag en aanbod, efficiëntere inzet van personeel en bezetting tijdens avond- en weekenddiensten door goedkopere taxichauffeurs in plaats van buschauffeurs, die onder de cao recht hebben op extra betaling. Ook na de eerste aanbestedingsronde hebben efficiencyverbeteringen doorgezet.¹¹ Naar schatting zijn de prijzen per busuur met ongeveer 30 procent afgenomen sinds de introductie van aanbesteding in 2001.¹²

In 2015 zijn er 78 aanbestedingen geweest in het taxivervoer, zoals weergegeven in Tabel 2.1. Bij 21 daarvan was er sprake dat de verkrijgende vervoerder een andere partij is dan de overdragende vervoerder. Van deze aanbestedingen had 47 procent betrekking op leerlingenvervoer. De gecombineerde, CVV- en WMO-aanbestedingen bestonden uit veel minder contracten, maar zijn veelal veel groter qua contractwaarde en aantal betrokken werknemers.¹³

⁴ KpVV (2013). Handboek leerlingenvervoer aanbestedingen

⁵ Aanbestedingswet 2012, BWBR0032203

⁶ Wet personenvervoer 2000, BWBR0011470

⁷ Aanbestedingswet 2012, artikel 2.114

⁸ Cox & Duthion (2001), p. 25-26

⁹ Hensher & Wallis (2005), p. 296

¹⁰ Stoelinga & Hermans (2005), p. 8-9

¹¹ Velde, Veeneman, & Schipholt (2008)

¹² Veeneman, Velde, & Schipholt (2007).

¹³ Sociaal Fonds Taxi (2016). Managementrapportage OPOV 2015

Tabel 2.1 Totaal aantal aanbestedingen onderverdeeld naar verschillende typen vervoer

Aantallen en percentages	2011	2012	2013	2014	2015
Totaal aantal aanbestedingen	91	85	93	73	78
Aanbestedingen met OPOV-regeling	43	28	32	23	21
Leerlingenvervoer	63%	59%	53%	55%	47%
Werknemersvervoer	8%	5%	13%	6%	7%
CVV/WMO	14%	19%	12%	10%	20%
Ziekenvervoer	1%	3%	0%	0%	3%
Doelgroepenvervoer	4%	0%	0%	0%	1%
Combinatie	3%	3%	6%	12%	4%
Andersoortig vervoer	6%	11%	16%	17%	18%

Bron: Sociaal Fonds Taxi (2016). Managementrapportage OPOV 2015 & Sociaal Fonds Taxi (2015). Jaarrapportage OPOV 2014

In de Nederlandse taxibranche geldt bij aanbestedingen de regeling voor overgang van personeel bij overgang van vervoerscontracten (de OPOV-regeling). Hierin is opgenomen dat personeel de mogelijkheid krijgt om ‘mee te verhuizen’ met een vervoerscontract wanneer een andere aanbieder het contract gaat uitvoeren. De verkrijgende vervoerder moet aan tenminste 75 procent van het oude personeel een baan aanbieden, waarna het personeel zelf kan besluiten de baan te accepteren. De regeling geldt niet bij aanbestedingen met een contractwaarde tot € 300.000 per jaar, of als de vervoerder kan aantonen dat het over voldoende eigen personeel beschikt. De OPOV-regeling is onderdeel van de CAO Taxivervoer.¹⁴

Doelgroepenvervoer verschilt op dit punt van concessies in het openbaar vervoer, waar volgens artikel 37 van de Wet personenvervoer 2000 geldt dat de nieuwe concessiehouder het personeel van de oude concessiehouders dient over te nemen. Er is bij OV-concessies dus sprake van volledige personeelsoverdracht, tenzij de omzet vermindert ten gevolge van de overgang van de concessie, dan is het naar verhouding van de omzetsdaling.¹⁵

In 2015 hebben vervoerders ruim drieduizend werknemers opgegeven om overgedragen te worden. Hiervan hadden een kleine duizend recht op een baanaanbod onder de OPOV-regeling; de resterende werknemers hadden een functie waarop de OPOV-regeling niet van kracht was of bleven in dienst bij hun huidige werkgever. Van de genoemde duizend werknemers is aan 75 procent een aanbod gedaan door de verkrijgende partij en is vervolgens 48 procent daadwerkelijk overgenomen door de verkrijgende partij.¹⁶

2.3 Marktontwikkelingen

De taxibranche zit al jaren in slecht weer. Zo zou in 2015 60 procent van de taxibedrijven verlies leiden en is een krimp te zien in zowel omzet als personeel.¹⁷ In 2013 leed 40 procent van de

¹⁴ Sociaal Fonds Taxi (2016). Managementrapportage OPOV 2015.

¹⁵ Wet personenvervoer 2000, BWBR0011470.

¹⁶ Sociaal Fonds Taxi (2016). Managementrapportage OPOV 2015.

¹⁷ TaxiPro (2015). Transitievergoeding ramp voor taxibedrijf dat aanbesteding verliest.

taxibedrijven verlies.¹⁸ Hierdoor proberen de vervoerders hun kosten, waar van het grootste deel personeelskosten zijn, zoveel mogelijk te beperken.¹⁹

Uit cijfers van KNV kan een voorzichtig beeld worden geschetst dat het aantal taxibedrijven tussen 2008 en 2015 met 40 procent is gedaald, terwijl het totaal aantal voertuigen met 14 procent is gestegen. Dit resulteert in meer voertuigen per taxibedrijf, wat duidt op schaalvergroting.

2.3.1 Omzet en opbrengsten

Er zijn weinig recente cijfers beschikbaar om een actueel beeld te krijgen van de financiële situatie van de taxibedrijven. Het laatst verschenen rapport – Taxibranchesonderzoek – dateert uit 2012 met omzetcijfers en opbrengsten tot 2011. Daarin staat dat de gemiddelde opbrengst per uur, per kilometer, per beladen kilometer en per rit in 2011 lager is dan een jaar eerder, terwijl de gemiddelde opbrengst per voertuig met 10 procent steeg. Dit komt mogelijk door een hogere inzet (meer uren) per voertuig.²⁰ KNV publiceerde in 2015 omzetcijfers, waaruit blijkt dat de markt van het doelgroepenvervoer kleiner werd. In 2011 was de omzet in het doelgroepenvervoer met 1.040 miljoen ruim 20 procent hoger dan in 2014, toen was de omzet gedaald naar 843 miljoen.²¹ Niet alleen de omzetten daalden, uit cijfers van SFT volgde dat de loonsom in 2011 ongeveer 520 miljoen euro was, terwijl deze in 2015 gedaald was tot onder de 400 miljoen euro. Deze beperkte informatie steunt het beeld dat de markt de afgelopen jaren gekrompen is .

2.3.2 Overheidsbeleid

De vraag naar doelgroepenvervoer wordt in belangrijke mate gestuurd door de overheid, doordat het veelal met publieke middelen wordt bekostigd. Opdrachtgevers binnen het doelgroepenvervoer zijn gemeenten of een combinaties van lokale overheden, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het UWV en ziektekostenverzekeraars.²² Deze organisaties kopen vervoersdiensten in voor bijvoorbeeld leerlingen, ouderen en mensen met een lichamelijke of mentale beperking. De klant betaalt soms een aangepast tarief of een eigen bijdrage. In sommige gevallen vergoedt de gemeente of zorgverzekeraar het gehele vervoer.

Berichten van Rabobank²³ en Pianoo²⁴ wijzen erop dat de afgelopen jaren het volume en daarmee de omzetten van het doelgroepenvervoer gedaald zijn door bezuinigingen van de Rijksoverheid. Volgens Pianoo zijn bezuinigingen terug te zien in de afname van de kosten voor opdrachtgevers. Deze zijn afgenomen door een verschuiving van aangepast vervoer naar eigen- of openbaar vervoer als gevolg van gewijzigde indicatiestelling, een verlaging van de vergoedingen voor cliëntvervoer aan zorginstellingen, het verhogen van de kilometergrens in leerlingenvervoer en gunstigere aanbestedingen in combinatie met regionalisering. Deze striktere regelgeving heeft ervoor gezorgd dat sinds eind 2013 de omzet elk kwartaal daalt. De Rabobank verwacht dat ook in 2016 de omzet licht daalt of stabiliseert.

¹⁸ TaxiPro (2013). Gemiddelde omzet in doelgroepenvervoer bedraagt €27,38 per uur.

¹⁹ Gemeente Amsterdam (2016). Eindrapport Doelgroepenvervoer.

²⁰ Taxibranchesonderzoek 2012.

²¹ KNV Taxi (2015). Taxi vaste waarde in mobiliteit.

²² Zie hiervoor bijlage A.

²³ Rabobank (2016). Taxibedrijven Branche-informatie.

²⁴ Pianoo (2015). Marktbeschrijving contractvervoer.

2.3.3 Regiecentrales

Een nieuwe ontwikkeling die gaande is, is het opzetten van regiecentrales. Het doel van een regiecentrale is om het doelgroepenvervoer, het openbaar vervoer en kleinschalige mobiliteitsoplossingen beter op elkaar af te stemmen en efficiënter te laten uitvoeren. Bij een regiecentrale wordt de regiefunctie (oftewel de operationele regie, bestaande uit ritaanname, planning en verzenden) van een of meerdere vormen van doelgroepenvervoer losgekoppeld van de daadwerkelijke uitvoering, de rit. Door de regie weg te halen bij de opdrachtnemers, wordt hun dienstverlening beperkt tot het leveren van vervoer. Er zijn zowel voor- als tegenstanders voor het opzetten van een regiecentrale.

3 Economie van aanbesteden: problemen en oplossingen uit de literatuur

Te lage biedingen bij aanbestedingsprocedures kunnen worden verklaard door het probleem van de winner's curse, heronderhandelen en dreigende faillissementen bij bidders. Naast deze problemen, die inherent verbonden zijn aan de structuur van de markt voor vervoerscontracten, zijn er ook tijdelijke vormen van prijsdruk. Niet-contracteerbaarheid vormt een probleem voor de kwaliteit van aanbestede contracten. Oplossingen zijn gelegen in de vormgeving van de informatievoorziening en in de contractvorm.

In de economische literatuur wordt de potentiële kracht van aanbesteden in het terugbrengen van vervoerskosten erkend²⁵ (zie tekstbox 3.1). Tegelijkertijd wordt in de literatuur gewezen op een aantal veelvoorkomende problemen bij aanbestedingen die kunnen resulteren in lage biedingen. Deze problemen, en de oplossingen die in de literatuur worden benoemd, worden in dit hoofdstuk besproken.

Box 3.1 Aanbesteden stimuleert de concurrentie met lagere prijzen en hogere kwaliteit tot gevolg

De voornaamste reden om vervoerscontracten van de overheid aan te besteden, is het terugbrengen van de maatschappelijke kosten die met dergelijke contracten gemoeid zijn. Met behulp van de aanbestedingsprocedure dient de overheid de beste prijs-kwaliteitsverhouding op een transparante en effectieve manier te bereiken (Algemene Rekenkamer, 2014).²⁶ Doordat verschillende bedrijven tegen elkaar opbieden in de aanbesteding, zo is de algemene gedachtegang, daalt de prijs die de overheid uiteindelijk voor het vervoerscontract zal betalen. De kostenbesparing van aanbesteden zou ook op langere termijn door moeten zetten. Vervoersbedrijven hebben een prikkel om efficiënter te gaan werken, om daarmee een lager bod te kunnen doen met een bijbehorende hogere kans om de aanbesteding te winnen.

Ook in de wetenschappelijke literatuur wordt de kracht van aanbesteden erkend (zie bijvoorbeeld Bajari en Tadelis, 2006). Een aanbestedingsproces stimuleert de concurrentie, met lagere prijzen, hogere kwaliteit, en meer keuze en innovatie tot gevolg. Daarnaast wordt corruptie tegengaan en er worden gelijke kansen gecreëerd. Dit is met name relevant in de publieke sector. Het probleem van corruptie doet zich namelijk vooral voor indien het niet de eindgebruiker is die een product of dienst aanschaft.

3.1 Te lage biedingen

Een belangrijk economisch probleem bij aanbestedingen is het verschijnsel van te lage biedingen. Op het eerste gezicht lijken lage biedingen gunstig voor de aanbestedende partij. Wanneer vervoerders echter structureel een te lage beloning krijgen voor het uitgevoerde werk, zal dit leiden tot frequente verliezen op contracten en, in het uiterste geval, tot een faillissement van taxibedrijven. Afgezien van economische schade van een faillissement, levert het stilvallen van contracten en het zoeken naar een nieuwe vervoerder vaak aanzienlijke kwaliteitsverliezen en kosten op, die de aanbestedende partij van te voren wil voorkomen.

²⁵ In dit rapport wordt niet gekeken naar alternatieven voor aanbesteden. Zie bijv. Manelli en Vincent (1995) die bekijken in welke gevallen een reeks achtereenvolgende onderhandelingen met verschillende concurrenten efficiënter is dan een aanbesteding

²⁶ De Algemene Rekenkamer formuleert ook een tweede doelstelling van de Aanbestedingswet 2012: “ondernemers in het mkb moeten een goede en eerlijke kans maken op een overheidsopdracht.”

Centraal staat de vraag waarom vervoerders een aanbesteding ingaan met een te laag bod. De meest in het oog springende reden is het fenomeen van de winner's curse ("de vloek van het winnende bod"). Het is ook mogelijk dat vervoerders inspelen op de mogelijkheid in een later stadium over de voorwaarden van het contract te kunnen heronderhandelen. Een losstaande oorzaak voor lage biedingen is een dreigend faillissement, waardoor een taxibedrijf met beperkte aansprakelijkheid neerwaartse risico's niet (volledig) beprijst.²⁷

3.1.1 De winner's curse

De winner's curse is een bekende uitkomst uit de veilingtheorie. Het uitgangspunt hierbij is een veiling waarin onzekerheid bestaat over de objectieve onderliggende waarde van het goed. Als aangenomen wordt dat de gemiddelde waardering van de deelnemers aan de veiling gelijk is aan de onderliggende waarde, dan schatten sommigen de waarde te laag in en anderen te hoog. De meest optimistische deelnemer zal het scherpst bieden en daarmee de veiling winnen. Zo leidt de winner's curse bij veel veilingtypen tot een te hoge prijs (hoger dan de werkelijke onderliggende waarde) die de winnaar moeten betalen, als de bidders geen rekening houden met het gegeven dat de meest optimistische bidder wint. Belangrijk is dat bij een veiling van bijvoorbeeld een kunstobject subjectieve overwegingen een grote rol kunnen spelen, zodat het moeilijk is te bepalen of een hoge verkoopprijs het gevolg is van de winner's curse. Bij aanbestedingen in doelgroepenvervoer resulteert de winner's curse in een te lage prijs voor het uitvoerende taxibedrijf en daarmee structureel tot een te laag of negatief rendement op contracten.

Het probleem van de winner's curse lijkt aanwezig bij aanbestedingen in het doelgroepenvervoer, omdat aan de noodzakelijke voorwaarden voor dit probleem vaak voldaan wordt. De relevante kosten in het doelgroepenvervoer zijn veelal vaste kosten, met name personeelskosten. Tegelijkertijd kunnen volumes niet of nauwelijks worden beïnvloed door de vervoerder, maar worden deze in belangrijke mate gestuurd door de overheid (indicaties, toegekende budgetten). Ook kunnen volumes fluctueren als gevolg van veranderende economische omstandigheden. Kosten die grotendeels vast zijn, en niet-beïnvloedbare fluctuerende volumes, vormen een wezenlijk risico voor vervoerders. Vervoerders die deze risico's positief inschatten, hebben een grotere kans de aanbestedingsprocedure te winnen en een grotere kans op een onrendabele exploitatie van het contract. De consequentie hiervan is evenwel dat bezien over een groot aantal aanbestedingen en contracten en over een langere periode, de geboden prijzen op contracten voor het doelgroepenvervoer structureel te laag zijn om kosten inclusief een redelijk rendement ter compensatie van risico's, te dekken. Hier komt bij dat vervoerders tijdens de aanbesteding geen informatie krijgen van andere deelnemers, aangezien de biedingen gesloten worden gedaan. Pas na afloop van de aanbestedingsprocedure kan uit het biedgedrag worden opgemaakt wat de inschattingen van andere vervoerders waren.

Er is uiteenlopend experimenteel en empirisch bewijs voor de theorie van de winner's curse in veilingen. In data van eBay-veilingen is gevonden dat bidders zich bewust zijn van het bestaan van de winner's curse, waardoor men voorzigtigere biedingen plaatst.²⁸ Bidders blijken hun biedingen met gemiddeld 3,2 procent te verlagen voor elke extra bidder die aan de veiling meedoet, wat in lijn is met rationeel biedgedrag.

²⁷ Dimitri, Piga en Spagnolo (2006)

²⁸ Bajari en Hortaçsu (2003)

Ook vervoerders zullen door ervaring bewust kunnen worden van de winner's curse. Deze leercurve lijkt gunstig voor de aanbestedende dienst, maar kan in sommige gevallen juist tot een nog groter gevaar leiden.²⁹ Wanneer de meest efficiënte vervoerder ook de meeste ervaring hebben – bijvoorbeeld omdat ze in het verleden een aanbesteding gewonnen hebben – zijn het de inefficiënte en onervaren bedrijven die onvoorzichtig bieden en ten prooi vallen aan de winner's curse. De aanbesteding kan op deze wijze leiden tot het contracteren van een inefficiënt bedrijf voor een te lage prijs. De consequenties hiervan komen verderop in dit hoofdstuk aan bod.

Het probleem van de winner's curse kan niet zonder meer worden afgedaan als een probleem waarvan de nadelen zich alleen manifesteren bij de winnende aanbieder in de aanbestedingsprocedure. Hoewel er een direct voordeel voor de opdrachtgever lijkt te zijn die een (te) scherpe prijs ontvangt voor het contract, kan het probleem van de winner's curse ten koste gaan van de financiële stabiliteit van de opdrachtnemer en aanzetten tot opportunistische kostenbesparingen tijdens de uitvoering van het contract, wat kan leiden tot slechte kwaliteit.³⁰

3.1.2 Inspelen op heronderhandeling

Het voorkomen van heronderhandelen binnen het doelgroepenvervoer roept de vraag op waarom de opdrachtgever niet meer aandacht besteedt aan het originele contract. Na aanvang van het contract is er klaarblijkelijk ruimte om de voorwaarden of onvoorziene omstandigheden aan te passen, wat kan leiden tot hogere inkomsten of lagere kwaliteit. Ganuza (2007) onderzoekt het optimale contract voorafgaand aan een aanbestedingsprocedure – waarmee de meest efficiënt vervoerder dient te worden geselecteerd – en de hogere kosten die hiermee samenhangen. Het blijkt dat de prikkels voor de opdrachtgever om vooraf het beste contract te zoeken minder groot zijn dan maatschappelijk wenselijk is. Wanneer de vervoerder meer informatie krijgen over het contract, zullen zij waar mogelijk heronderhandelen over de vastgestelde voorwaarden. Als dit vooraf zou gebeuren zou dit leiden tot minder scherpe biedingen en eerlijkere concurrentie. Echter, de opdrachtgever kiest er kennelijk voor ruimte beschikbaar te stellen om te heronderhandelen.

Zelfs als de opdrachtgever niet bewust vooraf accepteert dat er heronderhandelingen plaats zullen vinden, is het mogelijk dat vervoerders hier wel op inspelen. Taxibedrijven kunnen dan het lagere bod dat gedaan is om de aanbesteding te winnen en het contract binnen te halen, compenseren met aanvullende inkomsten tijdens de uitvoering van het contract. In de praktijk heeft de opdrachtgever als het moment daar is vrijwel geen alternatief dan op heronderhandelingen in te gaan.

Een belangrijke conclusie uit de theoretische literatuur is dat de opdrachtgever (overheid) minder investeert in de voorwaarden binnen het contract dan maatschappelijk wenselijk is.³¹ Een accurater initieel programma van eisen binnen het contract voorafgaand aan de aanbesteding, vergroot de kans dat het contract wordt gegund aan de meest efficiënte aanbieder³², maar verhoogt ook de economische winst van deze aanbieder als gevolg van marktmacht die deze aanbieder heeft bij de (her)onderhandelingen tijdens uitvoering van het contract.

²⁹ Albano *et al.* (2006a), p. 153

³⁰ Albano *et al.* (2006a), p. 149

³¹ Ganuza (2007)

³² Een mager programma van eisen vergroot de ruimte c.q. noodzaak tot heronderhandeling tijdens de uitvoering van het contract, en verhoogt de kans dat het contract niet wordt gegund aan de meest efficiënte aanbieder.

3.1.3 Dreigende faillissementen

Een andere verklaring voor te lage biedingen, is de slechte financiële positie van een taxibedrijf.³³ Stel dat een vervoerder zich op de rand van een faillissement bevindt en geen kans heeft te overleven zonder nieuwe, winstgevende contracten. Het overweegt een bod te doen in een aanbesteding voor een groot contract. Wanneer er sprake is van beperkte aansprakelijkheid in geval van een faillissement, kunnen de potentiële verliezen van het contract nooit groter zijn dan het beschikbare kapitaal. De vervoerder zal dus agressiever gaan bieden in de aanbesteding. Ten opzichte van financieel gezonde vervoerder heeft de slechte vervoerder een grotere kans de aanbesteding te winnen, met een uitstel van faillissement als gevolg.

Agressief biedgedrag bij aanbestedingen kan worden veroorzaakt door beperkte aansprakelijkheid van kapitaalverstrekkers.³⁴ Wanneer een bedrijf op de rand van faillissement verkeert en een nieuw contract aanneemt, dan kunnen de kosten van tegenvallers in het contract voor de onderneming en haar aandeelhouders beperkt worden, terwijl de opbrengsten van meevallers wel volledig ten goede komen aan de bedrijf en haar aandeelhouders. Met andere woorden, de mogelijkheid van faillissement bij beperkte aansprakelijkheid, beperkt de kosten van het neerwaartse risico bij een tegenvallend contract, terwijl de opwaartse risico's van een meevallend contract blijven bestaan. Dit verandert het gedrag van een bedrijf in een aanbestedingsprocedure en kan resulteren in agressieve biedingen.

In het algemeen leidt dit tot de conclusie dat minder solvabele bedrijven in aanbestedingsprocedures agressiever bieden dan solvabele bedrijven. In de corporate finance literatuur wordt dit fenomeen aangeduid als *gambling for resurrection*. Het verschijnsel dat slecht presterende bedrijven hogere risico's nemen is sinds lange tijd bekend, hoewel de gevolgen voor aanbestedingen pas recentelijk over het voetlicht zijn gebracht.³⁵ Bij een dreigend faillissement is er sprake van een asymmetrische verhouding tussen winst en verlies. Asymmetrie ontstaat op het moment dat de baten van winst van de nieuwe aanbesteding groter zijn dan de kosten van het verlies van het contract; kosten van faillissement worden immers deels door de maatschappij gedragen. In relatie hiermee kan een asymmetrische risicoperceptie bij de huidige contracthouders tot ongewenst beidgedrag leiden.

3.2 Andere vormen van prijsdruk

Afgezien van de structurele problemen van te lage biedingen, zijn er ook andere redenen voor prijsdruk denkbaar. Deze redenen zijn veelal van tijdelijke aard. Het is belangrijk deze tijdelijke vormen van prijsdruk te onderscheiden van de structurele problemen.

3.2.1 Tijdelijke strategieën met lage prijzen

Er zijn verschillende tijdelijke strategieën waarmee bedrijven lage prijzen aan kunnen bieden. Eén daarvan is een lage prijs om een groot marktaandeel te veroveren. In de Engelstalige literatuur

³³ Calveras, Ganuza en Hauk (2004)

³⁴ Aansprakelijkheid van aandeelhouders in een NV of BV is beperkt tot het ingebrachte kapitaal.

³⁵ Calveras, Ganuza en Hauk (2004)

wordt deze strategie ‘penetration pricing’ genoemd.³⁶ Bij doelgroepenvervoer lijkt deze strategie zeer goed mogelijk. Zeker in de tijd van de eerste aanbestedingen in de markt kan penetration pricing een bewuste prijsstrategie zijn geweest.

Gerelateerd aan lage prijzen om marktaandeel te veroveren is het verschijnsel van rooftprijzen, ook wel ‘predatory pricing’. Hierbij tracht een aanbieder een markt te monopoliseren door onder de kostprijs te concurreren om vervolgens, na uittreding van concurrentie, hogere prijzen te kunnen vragen. Voor deze prijsstrategie geldt een verbod dat wordt gehandhaafd door de ACM. In de markt voor doelgroepenvervoer lijkt een rooftprijsstrategie onwaarschijnlijk omdat nieuwe markttoetreding bij een aanbesteding relatief eenvoudig is.³⁷

3.2.2 Overcapaciteit

Naast deze tijdelijke prijsstrategieën is overcapaciteit een andere mogelijke reden voor prijsdruk. Als er veel vervoersbedrijven zijn die de vaste kosten moeten dragen, worden deze gedwongen laag te bieden om te proberen de aanbesteding te winnen. Op de lange termijn zullen verlieslatende bedrijven gedwongen zijn uit te treden, waarmee overcapaciteit afneemt. In hoofdstuk vier wordt nader ingegaan op de aanwezigheid van overcapaciteit in het doelgroepenvervoer.

3.3 Kwaliteitsaspecten

Er kan bij aanbestedingen sprake zijn van niet-contracteerbaarheid van kwaliteit. Hiermee wordt bedoeld dat bepaalde kwaliteitsaspecten, die tijdens het contract en achteraf wel waarneembaar zijn, vooraf in het contract niet goed vast te leggen zijn in het contract.

Het probleem bij niet-contracteerbaarheid is dat het prijsdrukkende effect van intensieve concurrentie in een aanbestedingsprocedure de kans vergroot dat bieders met een lage kwaliteit (en daardoor lagere kosten en een lagere prijs) de aanbestedingsprocedure winnen. Dit zet bieders in een aanbestedingsprocedure ertoe aan om niet-contracteerbare kwaliteit te vermijden om zo kosten te besparen en een lagere prijs te kunnen bieden, resulterend in een lagere algehele kwaliteit van de aangeboden contracten³⁸. In de literatuur wordt erop gewezen dat dit probleem met name relevant is wanneer R&D en innovatie een belangrijke rol spelen: *“Indeed, R&D for innovative projects is often non-contractible because it refers to activities that are at the frontier of technological knowledge and effort towards improvement is difficult to measure ... The problem is that competition that is too strong at the production stage tends to undermine incentives for investment at the preceding R&D stage”*.³⁹

³⁶ Dean (1976)

³⁷ Weda & Poort (2011)

³⁸ De oorzaak van het probleem van niet-contracteerbaarheid van kwaliteit is een andere dan het probleem van informatie-asymmetrie. Bij niet-contracteerbaarheid is het probleem dat kwaliteit voor zowel koper (opdrachtgever) als verkoper (opdrachtnemer) vooraf niet goed waarneembaar is en daardoor niet goed vast te leggen is in een contract. Deze kwaliteit kan daardoor in een aanbestedingsprocedure niet goed beoordeeld worden. Daardoor bestaat een prikkel deze kwaliteit te vermijden. Bij informatie-asymmetrie zoals geanalyseerd door Akerlof (1970) kent de verkoper de kwaliteit wel, maar de koper niet. Als kopers geen onderscheid zien tussen lage en hoge kwaliteit, zijn ze slechts bereid om een gemiddelde prijs te betalen. Daardoor krijgen aanbieders van hoge kwaliteit niet de prijs die ze vragen, verlaten zij de markt en blijft alleen lage kwaliteit over (averechte selectie). De consequentie van beide problemen (niet-contracteerbaarheid en informatie-asymmetrie) kan evenwel overeenkomen. Door beide problemen tendeert het aanbod naar lage kwaliteit.

³⁹ Albano *et al.* (2006b), p. 105

3.4 Oplossingen uit de theorie

In de literatuur worden verschillende oplossingen benoemd voor het probleem van te lage biedingen en te lage kwaliteit. De oplossingen zijn gelegen in de vormgeving van informatievoorziening en in contractvormen. Sommige instrumenten dienen volgens de literatuur vooral niet gebruikt te worden om het probleem van te lage biedingen te bestrijden.

3.4.1 Informatievoorziening in de aanbestedingsprocedure

Een belangrijke voorwaarde voor het probleem van de winner's curse is dat er sprake is van onzekerheid over kosten en dat deze gemeenschappelijk zijn. Een eenduidige conclusie die in de literatuur wordt getrokken is dat als de onzekerheid onder in de aanbesteding meedingende bedrijven over het 'gemeenschappelijke' kostendeel⁴⁰ van het contract groot is, de opdrachtgever zoveel mogelijk informatie moet verstrekken aan biedende bedrijven ter verkleining van de onzekerheid over het gemeenschappelijke kostendeel en ter verkleining van het probleem van de winner's curse.

De economische theorie noemt als een mogelijke manier voor informatievoorziening het organiseren van een dynamische (in plaats van gesloten) biedingen. Bij een dynamische aanbesteding wordt informatie over het gemeenschappelijke kostendeel, die blijkt uit biedingen van deelnemers aan de aanbestedingsprocedure, 'publiek' gemaakt onder bieders, zodanig dat bieders deze informatie kunnen gebruiken voor het aanpassen van hun bieding. Specifiek doen Albano *et al.* (2006a) de aanbeveling:

- Een aanbestedingsprocedure met een gesloten bod te hanteren als:
 - het gemeenschappelijke kostendeel in de totale contractkosten klein is en niet (erg) onzeker, of als:
 - biedende bedrijven min of meer dezelfde informatie hebben over het gemeenschappelijke kostendeel van het contract, volgend uit de omstandigheid dat biedende bedrijven ongeveer evenveel ervaring hebben met soortgelijke contracten.
- Een dynamische aanbestedingsprocedure te hanteren wanneer het gemeenschappelijke kostendeel groot is en onzeker, en biedende bedrijven beschikken over verschillende informatie over het gemeenschappelijke kostendeel. Dit laatste kan volgen uit de omstandigheid dat aan de aanbestedingsprocedure bijvoorbeeld nieuwe toetreders meedoen c.q. bedrijven die minder ervaring hebben met soortgelijke contracten dan andere biedende bedrijven. Bij bedrijven met weinig ervaring bestaat een verhoogd risico op 'onderbieden'.

Dynamische aanbestedingsprocedures kennen echter ook risico's. Biedende bedrijven kunnen gedeelde informatie gebruiken om onderling afgestemde gedragingen te coördineren en controleren. Daarnaast kan transparantie over biedingen tijdens de aanbestedingsprocedure strategisch gedrag ten aanzien van de te verspreiden informatie uitlokken.

Hoe minder bieders, hoe lager de spreiding van optimistische en pessimistische biedingen, en hoe kleiner de kans op de winner's curse. Een theoretische oplossing voor de winner's curse zou dan zijn het beperken van het aantal bieders. Minder bieders zorgt er bovendien voor dat de kwaliteit

⁴⁰ Hiermee wordt bedoeld het deel van de kosten van het contract die voor ieder bedrijf (vrijwel) hetzelfde is. Bij doelgroepenvervoer kan gedacht worden aan loonkosten en de kosten door dalende volumes veroorzaakt door factoren buiten de invloedssfeer van de opdrachtnemer.

minder verwatert, zeker wanneer bidders grote investeringen moeten doen om een bod uit te brengen (bijvoorbeeld het maken van een programma van eisen); zie Che (1993). Deze oplossing is tegenintuïtief en gaat in tegen het doel van aanbesteden, namelijk door middel van concurrentie realiseren van maatschappelijke voordelen. Het ligt daarom meer voor de hand de oplossing te richten op de oorzaak van het probleem, door het beperken van het onzekere, gemeenschappelijk deel van de kosten van het contract.

3.4.2 Contractvormen

Expliciete contracten

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen van expliciete contracten die, afhankelijk van de structuur van de markt en de economische problemen die zich bij een aanbestedingsprocedure voordoen, de voorkeur genieten:

- Cost-reimbursement contracten (CRS's) waarbij de opdrachtgever accepteert om alle gemaakte kosten van het contract te dekken. Bij CRS's ligt het risico van tegenvallende contractkosten volledig bij de opdrachtgever en is de opdrachtnemer volledig verzekerd tegen kostentegenvallers. Het nadeel van CRS's is dat de opdrachtnemer geen prikkel heeft om kosten te minimaliseren. Bij deze contracten is het voor de opdrachtgever ook lastiger om in een aanbestedingsprocedure de meest efficiënte aanbieder te selecteren.
- Fixed-price contracten (FPC's) waarbij de opdrachtnemer accepteert om het contract tegen een vooraf afgesproken prijs uit te voeren uitgaande van een vooraf vastgestelde kwaliteitsstandaard. De hoogte van de vaste prijs is hierbij vaak de uitkomst van de aanbestedingsprocedure. Bij FPC's ligt het risico van tegenvallende contractkosten volledig bij de opdrachtnemer, waarbij verandering van input prijzen (lonen, brandstofprijzen, overheadkosten) vaak buiten dit risico worden gelaten. Het voordeel van deze contracten is dat er een sterke prikkel is tot efficiënte uitvoering van het contract, en dat in beginsel in de aanbestedingsprocedure de meest efficiënte uitvoerder kan worden geselecteerd. We hebben echter gezien dat problemen als onzekerheid over het gemeenschappelijke deel van de kosten en beperkte aansprakelijkheid in combinatie met een zwakke financiële positie, kan leiden tot de selectie van een inefficiënte bidder dan wel een bidder kan aanzetten tot het doen van een maatschappelijk ongewenst bod.
- Incentive contracten (IC's) zijn een tussenvorm van CRS's en FPC's waarbij de risico's van tegenvallende contractkosten worden gedeeld en waarbij de opdrachtnemer een prikkel heeft tot efficiënte uitvoering. Hierbij geldt wel dat dit een minder sterke prikkel is dan bij FPC's. In de praktijk komen IC's er vaak op neer dat de opdrachtnemer een deel van kostentegenvallers draagt, maar ook een deel van kostenmeevallers ontvangt en waarbij kwaliteitsprikkelers zijn ingebouwd in de vorm van een bonus die wordt ontvangen wanneer een bepaald kwaliteitsniveau of tijdschema wordt gerealiseerd. De kracht van de prikkel tot efficiënte uitvoering is direct afhankelijk van wijze waarop de kostentegenvallers en –meevallers tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer worden verdeeld.

Albano *et al.* (2006b) doet aanbevelingen op het gebruik van deze verschillende contractvormen onder verschillende omstandigheden. Samengevat komen deze aanbevelingen erop neer dat het gebruik van een FPC alleen de voorkeur verdient wanneer bidders (opdrachtnemers die deelnemen aan de aanbestedingsprocedure) ongevoelig zijn voor risico en wanneer zij homogeen zijn in hun vermogen om de kosten van uitvoering van het contract te beïnvloeden en te beperken. Als dit niet

zo is worden IC's aanbevolen waarbij in het algemeen geldt dat het aandeel van het risico van bidders bij voorkeur lager is:

1. Naarmate de risicoaversie van bidders hoger is.
2. Naarmate (exogene) factoren die de contractkosten beïnvloeden minder goed te voorspellen en omvangrijker zijn.
3. Naarmate de contractkosten minder in de invloedssfeer van de opdrachtnemer liggen.
4. Naarmate kostenbeperkende maatregelen tijdens de uitvoering van het contract ten koste gaan van kwaliteitsaspecten die niet goed meetbaar zijn.

Impliciete contracten

Voornoemde contractvormen gaan over expliciete contracten. Deze zien toe op het oplossen van het probleem van kostenmeevallers en -tegenvallers. Daarnaast wordt in de literatuur het probleem van niet-contracteerbaarheid van kwaliteitsaspecten van contracten benoemd. Impliciete contracten kunnen volgens Albano *et al.* (2006b) een adequaat instrument vormen voor het oplossen van dit probleem. Met 'impliciet' wordt bedoeld dat de kwaliteit niet expliciet als onderdeel in het contract wordt vastgelegd, maar automatisch ontstaat als optimaal gedrag van aannemers door toedoen van de opdrachtgever.

Een algemene oplossing die een impliciet contract kan bieden voor de niet-contracteerbaarheid van kwaliteit is om, wanneer het aan te besteden contract belangrijke niet-contracteerbare elementen bevat, de prijsconcurrentie tussen potentiële uitvoerders van het contract te verzwakken. Net als bij het bestrijden van de winner's curse mag de kuur uiteraard niet erger zijn dan de kwaal: de maatschappelijke voordelen van aanbesteden moeten worden gewaarborgd. Een goede mogelijkheid om prijsconcurrentie op een verantwoorde manier te verzwakken is het elimineren van sommige potentiële uitvoerders met te lage kwaliteit in de pre-selectiefase. Doordat de overgebleven partijen een hogere kans hebben om de aanbesteding te winnen, is er een sterkere prikkel ook niet-contracteerbare kwaliteit in het programma van eisen mee te nemen.

Impliciete contracten als oplossing voor niet-contracteerbaarheid kunnen ook betrekking hebben op de uitvoeringsfase van het contract. Zo kan in het contract de mogelijkheid worden ingebouwd het contract vroegtijdig te beëindigen bij gebleken achterblijvende kwaliteit. Ook kan een mechanisme in het contract worden ingebouwd waarbij bij gebleken achterblijvende kwaliteit 'automatisch' wordt gewisseld naar de tweede beste aanbieder uit de aanbestedingsprocedure. Daarnaast kan van tevoren bepaald worden dat het contract door meerder aanbieders wordt uitgevoerd. Bij gebleken achterblijvende kwaliteit door één aanbieder kan het contract relatief eenvoudig worden uitgevoerd door de andere aanbieder. Dit mechanisme prikkelt aanbieders om kwaliteit te leveren.

Ook in de post-contractfase kan er sprake zijn van impliciete contracten. Dit kan de vorm hebben van het opzetten van een systeem dat prestaties van opdrachtnemers op contracten in het verleden op een systematische wijze registreert en dat gebruikt wordt om bij gebleken achterblijvende prestaties opdrachtnemers uit te sluiten bij toekomstige aanbestedingen. Zulke impliciete contracten moeten de uitvoerder van het contract prikkelen tot het leveren van kwaliteit. De kracht van die prikkel staat of valt echter met de geloofwaardigheid van de opdrachtgever om daadwerkelijk aanbidders uit te sluiten, alsook met de kosten van een dergelijke stap, tijdens de uitvoering van het contract.

3.4.3 Te vermijden oplossing: Bankgaranties

Eén van de verklaringen voor het verschijnsel van lage biedingen wordt gevonden in dreigende faillissementen van potentiële vervoerder. Een vervoerder die op de rand van faillissement verkeert kan met een scherpe bieding in een aanbestedingsprocedure ‘gokken’ op financieel herstel: bij tegenvallende kosten van het contract is sprake van faillissement dat zonder dit contract al onafwendbaar leek, bij meevallende kosten van het contract is er kans dat faillissement (tijdelijk) wordt afgewend. Een voor de hand liggende (financieel) instrument dat zijn gericht op beheersen van het risico van faillissement is een bankgarantie.

Bij een bankgarantie wordt er aan de opdrachtgever een bepaald bedrag uitgekeerd, indien een vervoerder het contract niet kan voltooien (bijvoorbeeld omdat het in financiële problemen is gekomen). Een deel van de activa van het taxibedrijf kan als onderpand van de bankgarantie dienen; de bank blokkeert deze op voorhand en brengt zo geen eigen middelen in. Voor zover dit (vlootende) financiële activa betreft, verkleinen bankgaranties de financiële positie van de bedrijven die meedingen voor de opdracht: minder activa zijn beschikbaar voor de (financiering) van de uitvoering van het contract wat de kredietruimte voor de bedrijven inperkt. Hierdoor zullen bedrijven met een verhoogd faillissementsrisico agressiever bieden: voor bedrijven waarvan een relatief groot deel van de activa als onderpand dienen voor de bankgarantie, geldt dat ‘er minder te verliezen’ valt. Het gebruik van bankgaranties kan als zodanig resulteren in een aanbestedingsprocedure waarbij bieders agressiever bieden, en de kans vergroten dat een laag bod wordt geaccepteerd van een minder gezonde onderneming.

3.4.4 Te vermijden oplossing: Te lage biedingen identificeren

Een tweede instrument dat wordt afgeraden⁴¹ is het gebruik van mechanismen om te lage biedingen in een aanbestedingsprocedure te identificeren. Een voorbeeld hiervan is een systeem waarbij geboden prijzen worden vergeleken met prijzen uit voorgaande aanbestedingen, bijvoorbeeld in de vorm van een prijsbodem of -plafond voor biedingen. Dit wordt ontraden omdat het kunnen functioneren van zo’n systeem vereist dat rekening wordt gehouden met de invloed van technologische ontwikkelingen op kosten en prijzen en met contract specifieke kenmerken. Het in de praktijk onvoldoende kunnen corrigeren voor dergelijke factoren, brengt het risico met zich dat biedingen ten onrechte terzijde worden gelegd.⁴²

Evenmin effectief is een mechanisme dat probeert te lage biedingen te identificeren enkel op de biedingen in de huidige aanbesteding. In de praktijk wordt een bod soms als een te lage bieding aangemerkt wanneer de prijs van het bod een bepaald percentage onder het tweede bod of gemiddelde van alle biedingen ligt. Een dergelijk mechanisme kan strategisch biedgedrag uitlokken met perverse effecten. Om te voorkomen dat een bod als te lage bieding wordt aangemerkt, zullen bedrijven hoger bieden. Eenzelfde effect resulteert wanneer als oplossing voor te lage biedingen wordt gehanteerd dat niet het scherpste bod de aanbesteding wint, maar het op een na scherpste bod of het gemiddelde bod. Bij een dergelijk mechanisme zullen bieders willen voorkomen dat ze de scherpste bieding doen en derhalve een hoger bod uitbrengen.

⁴¹ Engel et al. (2006)

⁴² Overigens deed een werkgroep van de Europese Commissie (1999) wel een voorstel om dit type instrument te gebruiken in aanbestedingen. Om de redenen zoals hierboven beschreven, ontraden Engel *et al.* (2006) dit type instrument.

4 Ervaringen uit de Nederlandse praktijk

Geïnterviewde partijen geven aan dat er bij aanbestedingen in het doelgroepenvervoer structureel te laag geboden wordt. Aangezien men grote onzekerheden constateert over het volume en toekomstige personeelskosten, lijkt het probleem van de winner's curse een belangrijke oorzaak te zijn. Ook inspelen op heronderhandelingen en gambling for resurrection lijken aan te lage biedingen bij te dragen. Het probleem van niet-contracteerbaarheid van kwaliteit en het daarmee samenhangende gebrek aan innovatie, wordt versterkt door de beperkte invloed van de klant op het contract tussen de opdrachtgever en de vervoerder.

Op basis van interviews met betrokkenen bij aanbestedingen van doelgroepenvervoer is onderzocht of en in welke mate de economische problemen die de theorie aandraagt, zich voordoen in de Nederlandse praktijk. En of de oorzaken van die problemen ook aanwezig zijn in de Nederlandse markt voor doelgroepenvervoer. Er is gesproken met vervoerders, opdrachtgevers en sectorexpersten. In totaal zijn acht interviews gehouden met tien partijen. Het doel van de gesprekken is te onderzoeken in hoeverre de economische problemen van aanbesteden worden ervaren en hoe deze in de praktijk worden tegengegaan.

Dit hoofdstuk begint in paragraaf 4.1 met (structureel) te lage biedingen, oftewel biedingen onder de kostprijs vanuit de economische theorie die geschetst is in hoofdstuk 3. Vervolgens behandelt paragraaf 4.2 andere problemen die eveneens prijsdruk kunnen veroorzaken, maar die niet volgen uit de marktstructuur en van tijdelijke aard zijn. Ten slotte gaat paragraaf 4.3 in op kwaliteitsaspecten.

4.1 Structureel te lage biedingen

Het algemene beeld onder de geïnterviewde betrokkenen is dat het probleem van te lage biedingen in de Nederlandse praktijk aanwezig is. Hieronder wordt beschreven welke theoretische oorzaken van te lage prijsvorming voor de Nederlandse praktijk relevant lijken te zijn.

4.1.1 De winner's curse

Volgens de theorie doet het probleem van de winner's curse zich voor bij aanbestedingen waarin de gemeenschappelijke kostencomponent substantieel en onzeker is. Uit de interviews blijkt dat de kosten voor het uitvoeren van doelgroepenvervoer vooral bestaan uit vaste kosten, waarvan het merendeel personeelskosten. Binnen de aanbestedingsprocedure wordt vaak geboden op een eenheidsprijs: een prijs per rit, per gereisde kilometer of per uur. Een inschatting van de waarde van het contract draait dan ook om het verschil tussen de geboden prijs en de kosten per eenheid: de totale kosten gedeeld door het volume. De winner's curse treedt op als het winnende bod van een vervoersbedrijf gedreven is door optimisme over de kosten per eenheid, waardoor het contract tot verliezen leidt.

Onzekerheid over het volume

Vervoerders geven aan dat tijdens de aanbestedingsprocedure veel onzekerheid bestaat over de toekomstige aantallen reizigers. Vervoerders zeggen uit te gaan van de indicatieve aantallen die in

de aanbesteding staan voorgeschreven. Het werkelijke volume kan hiervan afwijken als gevolg van de conjunctuur (via de bestedingsruimte van doelgroepen), van overheidsbeleid (via het indiceren van mensen in bepaalde doelgroepen), of van de kwaliteit door de vervoerder (via de tevredenheid van de reiziger). Volgens de vervoerders kunnen zij de grote volumedaling niet ondervangen omdat deze vooral voortvloeit uit beleidswijzigingen.

Bij contracten in het flexibele vervoer, zoals het WMO- of Valys-vervoer, is het volume onzekerder dan in het planbare leerlingen- of WLZ-vervoer. Klanten in het flexibele vervoer kunnen namelijk gemakkelijker alternatief vervoer overwegen, door bijvoorbeeld met kennissen mee te reizen of gebruik te maken van het reguliere openbare vervoer. Slechte kwaliteit kan hierdoor een effect hebben op het volume van flexibel vervoer. In het vaste vervoer is het ritaantal vaak in contracten afgesproken met vaste tijden en vaste routes voor een bepaalde periode, bijvoorbeeld een schooljaar.⁴³

Enkele vervoerders hebben in rechtszaken gepoogd de lagere inkomsten door het gedaalde volume aan te vechten. De rechtbank heeft hen daarin op basis van de overeengekomen contracten geen gelijk gegeven en het risico van de volumedaling ritten als normaal ondernemingsrisico aangemerkt.

- De rechtbank in Breda bepaalde dat het risico van volume verlies volledig bij de taxibedrijven neergelegd mag worden. De tarieven waarmee het vervoerdersbedrijf had ingeschreven, waren gebaseerd op een veel hoger vervoervolume, waardoor financiële compensatie was geëist. Het volume daalde in een periode van 10 maanden met 31 procent ten opzichte van het bestek waarop de tarieven gebaseerd waren. De rechter oordeelde dat de opdrachtgever als gevolg van deze daling van het vervoersvolume het tarief voor de taxivervoerder niet hoeft te verhogen.⁴⁴
- Ook in Gelderland was er sprake dat het aantal ritten ver achter bleef bij de prognose. Om die reden besloot de vervoerder de beloofde servicegraad niet na te komen en kreeg hiervoor een boete van ruim 1,1 miljoen euro. De rechter stelt dat de provincie geen minimumafname heeft gegarandeerd en zelf geen ritten aanvraagt. Zij heeft daarom geen invloed op het aantal ritten dat gedurende de contractperiode wordt gereden, dus is zij hier niet verantwoordelijk voor.⁴⁵
- De rechtbank in Twente heeft bepaald dat de vervoerder niet financieel gecompenseerd zal worden voor het volume uitval in het Regiotaxi-vervoer. Het werkelijke aantal ritten in zeven Twentse gemeenten lag 30 procent lager dan het genoemde aantal in de aanbestedingsprocedure. De gemeenten wilden geen compensatie bieden omdat de volumedaling niet was veroorzaakt door beleidswijzigingen. Ook in dit geval stelde de rechter dat de genoemde aantal ritten slechts een indicatie zijn en er geen rechten aan ontleend mogen worden. Daarnaast hebben de gemeenten geen minimum aantal ritten gegarandeerd, waardoor deze daling volledig valt onder normaal ondernemersrisico.⁴⁶

Onzekerheid over personeelskosten

In vergelijking met het volume zijn de vaste personeelskosten in het algemeen minder onzeker, maar er zijn wel veel risico's op personeelskosten. Deze risico's hangen samen met de ingevoerde

⁴³ De combinatiegraad van het leerlingenvervoer is veel hoger dan in het Wmo-vervoer en ligt op 5,3 leerlingen (Amsterdam, 2016) per voertuig. Als door slechte kwaliteit een leerling besluit om gebruik te maken van alternatief vervoer, daalt hiermee wel de combinatiegraad maar blijft de rit doorgaan.

⁴⁴ TaxiPro (2014). Forse daling ritten Regiotaxi leidt niet tot compensatie DVG.

⁴⁵ TaxiPro (2014). Willemsen de Koning verliest rechtszaak tegen provincie Gelderland.

⁴⁶ TaxiPro (2015). Brookhuis verliest zaak over compensatie voor lager ritaantal.

Wet werk en zekerheid⁴⁷, waarbij transitievergoeding betaald moet worden aan het vaste personeel wanneer de vervoerder dit personeel moet ontslaan. De transitievergoeding hangt af van het aantal dienstjaren van de werknemer. Hierbij moet de duur van eerdere contracten bij andere werkgevers worden opgeteld indien sprake is van ‘opvolgend werkgeverschap’: als de werkgevers ten aanzien van de verrichte arbeid redelijkerwijs geacht moeten worden elkaars opvolger te zijn.⁴⁸ Vervoerders ervaren de transitiekosten als hoge onverwachte kosten na afloop van het contract.⁴⁹

De onzekerheid over het niet voortzetten van het contract en de daarmee samenhangende transitievergoeding vormt – naast de onzekerheid over het volume – een structureel risico dat kan leiden tot de winner’s curse.

Vervoerders voeren daarnaast aan dat omdat de transitievergoeding werd ingevoerd gedurende lopende contracten in het doelgroepenvervoer (1 juli 2015), deze contracten geen rekening konden houden in de kostenbepaling. Dit is inderdaad een effect van de Wwz dat tijdelijk voor onvoorziene problemen heeft kunnen leiden. Voor nieuwe contracten geldt echter dat de biedingen rekening dienen te houden met de transitievergoedingen die mogelijk voortvloeien wanneer een volgend contract niet wordt herwonnen.

4.1.2 Inspelen op heronderhandelen

Te lage biedingen kunnen ook worden ingegeven doordat partijen inspelen op heronderhandelen. Indien de winnaar van de aanbestedingsprocedure reeds is vastgesteld, verstrekt dat zijn onderhandelingspositie bij het wijzigen van de overeenkomst. Tijdens de gesprekken met de interviewpartners wordt onderstreept dat marktpartijen met opzet de grenzen van de contracten opzoeken.

Heronderhandelingen worden gedaan op verschillende manieren. De in het contract vastgelegde tarieven, zoals uurtarieven, kunnen uiteraard niet meer worden gewijzigd. Wel kan na heronderhandelen worden afgesproken dat er per gewerkte uur anderhalf uur wordt uitbetaald. Daarnaast is een veel voorkomende heronderhandeling dat de afgesproken kwaliteitseisen niet worden nagekomen of naar beneden worden bijgesteld.

4.1.3 Gambling for resurrection

Te lage biedingen kunnen ook hun oorsprong vinden in dreigende faillissementen van potentiële opdrachtnemers. Een opdrachtnemer die op de rand van faillissement verkeert kan met een scherpe bieding in een aanbestedingsprocedure ‘gokken’ op financieel herstel: bij tegenvallende kosten van het contract is sprake van faillissement dat zonder dit contract al onafwendbaar leek, bij meevallende kosten van het contract is er kans dat een faillissement (tijdelijk) wordt afgewend.

Uit diverse gesprekken komt naar voren dat gambling for resurrection een reden kan zijn voor te lage biedingen in de markt. Interviewpartners zien de zeer lage biedingen als een risicovolle strategie om te overleven. In dit verband wordt ook het faillissement van Taxibedrijf Klomp genoemd (zie Tekstbox 4.1).

⁴⁷ Wet werk en zekerheid, BWBR0035254

⁴⁸ Ministerie van SZW (2016). De transitievergoeding.

⁴⁹ Zie ook: TaxiPro (2015). Transitievergoeding ramp voor taxibedrijf dat aanbesteding verliest.

Box 4.1 Taxibedrijf Klomp

Taxibedrijf Klomp Groepsvervoer is op 29 april 2016 failliet gegaan. In 2013 won het taxibedrijf de aanbesteding voor het leerlingenvervoer in Rhenen en Veenendaal. Met de inschrijving van Klomp bespaarde de gemeenten een ton per jaar. Uiteindelijk bleek dat het taxibedrijf veel te scherp had ingeschreven, waardoor het op het contract een zwaar verlies leidde.⁵⁰

Daarnaast spande de FNV in 2015 een kort geding aan omdat het taxibedrijf achterstallig salaris niet uitbetaalde aan chauffeurs. Hierop oordeelde het gerechtshof dat Klomp met terugwerkende kracht vanaf 1 september 2015 de cao correct moest gaan uitvoeren en werknemers een woon-werkvergoeding moest betalen.

Taxibedrijf Klomp kwam volgens directeur Johan van Praet in moeilijkheden door het verlies van een aantal contracten. Daardoor werd de kredietfaciliteiten van de bank verlaagd en ontstonden betalingsproblemen. Ook had Klomp last van 'algemene problemen in de branche zoals minimale of negatieve marges'.⁵¹ Mogelijk heeft Klomp in 2013 daarop besloten om heel scherp in te schrijven om daarmee het contract te winnen en hiermee het faillissement uit te stellen. Interviewpartners zien in het faillissement een voorbeeld van 'gambling for resurrection'.

4.2 Andere vormen van prijsdruk

Naast de structurele problemen van te lage biedingen, volgen uit de interviews andere problemen die prijsdruk in het doelgroepenvervoer veroorzaken. Omdat deze vormen van prijsdruk niet uit de structuurkenmerken van de markt volgen, kan worden aangenomen dat ze van tijdelijke aard zijn.

4.2.1 Tijdelijke strategieën met lage prijzen

Sinds 2000 worden de meeste contracten in het doelgroepenvervoer Europees aanbesteed. Uit de interviews blijkt dat tijdens de eerste ronde van aanbestedingen vervoerders strategisch laag geboden hebben om een groot marktaandeel te verkrijgen. Een dergelijke strategie kan tijdelijk binnen een gezonde markt bestaan.

Een terugkerende boodschap uit de interviews is dat in het doelgroepenvervoer de omzet een evenzo belangrijke graadmeter is als het resultaat. Door de discontinuïteit in opdrachten wordt soms met opzet laag ingeschreven om omzet te genereren. Ook dit is een tijdelijke strategie, bedoeld om de vaste kosten te dekken na het aflopen van een eerder contract. Hoewel ook ingegeven vanuit een financieel oogpunt, is deze strategie anders dan gambling for resurrection. Ook gezonde bedrijven kunnen namelijk tijdelijk laag inschrijven om omzet te genereren.

Beide bovenstaande strategieën met lage prijzen – om marktaandeel te verkrijgen en om de vaste kosten te dekken – kunnen tijdelijk standhouden in een gezonde markt. Op de lange termijn zullen verlieslatende prijsstrategieën echter financieel niet houdbaar blijven. Bedrijven die verlies maken zullen normaal gesproken de markt verlaten. Het is wel mogelijk dat verlieslatende strategieën uit het verleden een rol gespeeld hebben bij het vaker voorkomen van gambling for resurrection in een later stadium.

⁵⁰ TaxiPro (2016). Kans op schadevergoeding van Klomp na faillissement klein

⁵¹ Transport online (2016). Gelders Klomp Groepsvervoer failliet verklaard

In de interviews wordt overigens ook opgemerkt dat de tenderkosten van grote contracten hoog zijn, waardoor een verloren aanbestedingsprocedure veel geld kost. De vraag is echter of deze verzonken kosten een rol kunnen spelen tijdens nieuwe aanbestedingsrondes.

4.2.2 Overcapaciteit

Veel interviewpartners hebben het gevoel dat er overcapaciteit bestaat in de markt voor doelgroepenvervoer. Deze overcapaciteit bestaat vooral uit chauffeurs in vaste dienst die door vervoerders moeten worden ingezet. Vervoerders noemen in dit verband ook dat bedrijven met vaste chauffeurs moeten concurreren met chauffeurs in tijdelijke dienst en in sommige gebieden zelfs met vrijwilligers. In het algemeen wijten veel partijen de sterke concurrentie en prijsdruk aan de overcapaciteit in de markt als geheel.

Gesprekspartners geven aan dat bij faillissementen relatief snel andere vervoerders ontstaan om het vervoer over te nemen. Vanwege de tijdelijke arbeidscontracten waaronder chauffeurs worden aangenomen hebben vervoerders in hun management dus ruimte om snel hun werkzaamheden uit te breiden. Dit duidt echter eerder op gemakkelijke toetreding tot de markt dan op overcapaciteit.

Bovendien is het aannemelijk dat bestaande overcapaciteit reeds in eerdere jaren is afgenomen. Uit data van SFT kan een krimp worden waargenomen van de loonsom tussen het jaar 2011 en 2015. In 2011 was de loonsom ongeveer 520 miljoen en in 2015 was dit gedaald tot net onder de 400 miljoen. Deze daling wordt in de interviews verklaard door de bezuinigingen die in die jaren hebben plaatsgevonden.⁵²

4.3 Kwaliteitsaspecten

Interviewpartners geven aan dat op basis van kwaliteit weinig onderscheid valt te maken tussen vervoerders, bijvoorbeeld door de vele scholingsvereisten aan chauffeurs en door de wijde verspreiding van het kwaliteitskeurmerk TX-Keur. Operationeel hebben vervoerders momenteel weinig problemen, waardoor er vanuit bedrijfskundig perspectief weinig reden is om te innoveren.

Belangrijke kwaliteitsaspecten in het doelgroepenvervoer

Volgens het handboek professioneel aanbesteden leerlingenvervoer wordt de kwaliteit voor leerlingenvervoer primair vanuit het oogpunt van de leerlingen en ouders bekeken. Daarbij is het van belang dat het vervoer passend en geschikt moet zijn voor de leerling. De belangrijkste kwaliteitseisen zijn voor leerlingen; het hebben van een vaste chauffeur, de kwaliteit van de chauffeur, tijdigheid, veiligheid en comfort, informatievoorziening en een onafhankelijke klachtenprocedure.⁵³

Ook in het handboek voor aanbesteden bij de regiotaxi (WMO vervoer) wordt geschreven dat het van belang is dat de kwaliteit van het vervoer getoetst wordt aan de wensen van de reiziger. Hier gelden dezelfde kwaliteitseisen als bij leerlingenvervoer, alleen is een vaste chauffeur geen vereiste. Daarnaast is het echter voor de regiotaxi van belang dat er sprake moet zijn van ritreserveringen,

⁵² Overigens is een andere verklaring voor de loonsomdaling dat steeds meer chauffeurs worden aangenomen onder flexibele contracten in een lagere loonschaal. Ook bij een gelijk blijvend aantal chauffeurs zou de loonsom kunnen zijn gedaald.

⁵³ KpVV (2013). Handboek professioneel aanbesteden leerlingenvervoer

kennis over het vervoergebied en informatie gegeven moet worden bij vertraging door middel van de terugbelservice. Reizigers hebben namelijk, doordat de vervoerder in de uitvoering enige mate van marge heeft, te maken met een bepaalde mate van onzekerheid. Deze reizigers hechten grote waarde aan de betrouwbaarheid van verschafte informatie en vertrouwen op de kennis van het vervoergebied op de chauffeur.⁵⁴

In het handboek voor AWBZ-vervoer worden de kwaliteitswensen van de cliënt beschreven, die net als bij leerlingenvervoer en WMO-vervoer gericht zijn op de tijdigheid, veiligheid en kwaliteit van de chauffeur. Het AWBZ-vervoer (tegenwoordig WLZ-vervoer) wordt doorgaans gebruikt door een kwetsbare doelgroep, waardoor een hoge veiligheidsstandaard wordt toegepast. Aangezien een deel van de doelgroep vervoert wordt met rolstoel zijn extra middelen nodig om kwalitatief goed rolstoelvervoer te realiseren. Daarnaast is vaak behoefte aan een bepaalde mate van vastigheid en geschiktheid. Wanneer van een vaste patroon wordt afgeweken kan dit grote invloed hebben op het gedrag van de cliënten. Er zou daarom gekeken kunnen worden om een vaste (groep) chauffeur(s) een bepaalde route te laten rijden, voor een zo goed mogelijke relatie tussen cliënt en chauffeur.⁵⁵

Veel gesprekspartners menen dat in aanbestedingen de kwaliteit en kennis van de vervoerders te weinig wordt meegenomen bij de beoordeling van de aanbesteding. Goede resultaten uit het verleden, zoals klantvriendelijkheid, vast chauffeurs of op tijd rijden, wegen in de beoordeling vaak minder zwaar mee dan voldoen aan de harde eisen uit het contract tegen een zo laag mogelijke prijs.⁵⁶

4.3.1 Niet-contracteerbaarheid van kwaliteit

Alle interviewpartners herkennen het probleem van niet-contracteerbaarheid van kwaliteit. Men spreekt in de sector van 'papier kwaliteit'. In de aanbestedingen wordt in het programma van eisen gevraagd naar een goed onderbouwd kwaliteitsdossier. Vervoerders menen dat het winnende bod in een aanbesteding in grote mate wordt bepaald door de kwaliteit van de tekstschrijver. De tekstschrijver probeert zo goed mogelijk te formuleren aan welke kwaliteitseisen voldaan zijn en welke kwaliteitsverbeteringen zullen worden aangebracht. De kwaliteit op papier wordt echter in werkelijkheid niet altijd voldoende behaald.

Opdrachtgevers zijn zich bewust van de niet-contracteerbaarheid van kwaliteit, en zijn op zoek naar betere manieren om te controleren op kwaliteitsbeloften. In veel gevallen proberen opdrachtgevers de dialoog met vervoerders te versterken, zowel voor, tijdens als na de aanbestedingsprocedure. Tegelijkertijd blijken opdrachtgevers moeite te hebben daadwerkelijk sancties op te leggen als vervoerders hun kwaliteitsbeloften niet nakomen. Via heronderhandelen gedurende de uitvoer van het contract proberen vervoerders onder bepaalde kwaliteitseisen uit te komen.

De beperkingen van de contracteerbaarheid van sommige kwaliteitsaspecten kunnen, in combinatie met de contractstructuur, ongewenste prikkels geven aan vervoerders. Een voorbeeld hiervan is

⁵⁴ KpVV (2013). Handboek Professioneel aanbesteden Regiotaxi en Wmo-vervoer

⁵⁵ KpVV (2011). Handboek professioneel inkopen AWBZ-vervoer

⁵⁶ Zie ook: Gemeente Amsterdam (2016). Eindrapportage doelgroepenvervoer

dat veelal met chauffeurs met tijdelijke contracten werken, terwijl gezien vanuit de gebruiker vaste chauffeurs als een aantrekkelijk kwaliteitsaspect van de dienst wordt ervaren.

Ten slotte bevestigen interviewpartners de hypothese dat aanbestedingen weinig prikkels geven om te innoveren. De dienstverlening in het doelgroepenvervoer verbetert daardoor niet.

4.3.2 Relatie tussen vervoerder, klant en opdrachtgever

Opdrachtgevers hebben een contract met de vervoerder, die chauffeurs in dienst heeft. De chauffeurs hebben contact met de klant. Het verbeteren van de kwaliteit ligt deels bij de kwaliteit van de chauffeur en deels bij de regie van de vervoerder. Een klacht van de klant komt hierdoor of bij de chauffeur of bij de vervoerder terecht, maar zelden bij de opdrachtgever die het vervoer bekostigt. Interviewpartners stellen dat opdrachtgevers momenteel te weinig aandacht besteden aan de kwaliteitswensen van de klant en te weinig feedback verkrijgen over wat er goed of fout gaat.

Daarnaast worden er tussen opdrachtgever en vervoerder onvoldoende afspraken gemaakt over kwaliteitsaspecten, zodat hier mogelijk meer geïnnoveerd kan worden. Vooral landelijke vervoerders hebben belang bij investeringen die over regio's heen gaan, gezien hun vervoer elders in het land, terwijl opdrachtgevers belang hebben bij investeringen in hun gemeente of regio. Binnen de kortlopende contracten spannen vervoerders zich onvoldoende in voor lokale innovaties, waardoor dit mogelijk wel tot stand komt in een samenwerkingsverband tussen de opdrachtgever en de vervoerder.

5 Oplossingen uit de Nederlandse praktijk

Sturing op prijzen door prijsrestricties op te leggen zoals bodem- of plafondprijzen helpt niet tegen te lage biedingen. De aandacht moet liggen op het transparant maken van de prijsopbouw, zodat inzichtelijk wordt hoe risico's worden gewaardeerd. Bij de beoordeling van kwaliteit moet de mening van de klant voldoende worden meegenomen. Een andere interessante genoemde oplossingsrichting is het aanpassen van percelen, met name zodat deze door meerdere partijen samen kunnen worden uitgevoerd.

In de gesprekken met vervoerders, opdrachtgevers en sectorexperts op het gebied van doelgroepenvervoer zijn niet alleen de problemen geconstateerd die momenteel of al voor langere tijd spelen, maar zijn ook verschillende oplossingsrichtingen aangedragen. In dit hoofdstuk worden verschillende oplossingen aangekaart voor de problemen uit de Nederlandse praktijk. De aangedragen oplossingen zijn onderverdeeld naar oplossingen voor te lage biedingen (paragraaf 5.1) en voor kwaliteitsproblemen (5.2).

5.1 Mogelijke oplossingen voor te lage biedingen

5.1.1 Prijsrestricties opgelegd door de aanbestedende dienst

Interviewpartners noemen het instellen van bodem- of plafondprijzen, en ook bandbreedtes waar tussen de aanbiedende partij zijn prijs moet vaststellen. Veel gemeenten maken gebruik van prijsrestricties.

Prijsrestricties opgelegd door de aanbestedende dienst hebben echter verschillende nadelen. Door de verschillende kostenelementen waaruit de prijs is opgebouwd is het voor de opdrachtgever moeilijk een reële prijs vast te stellen, dan wel een bodem- of plafondprijs. Deze vorm van sturing kan er daarnaast toe leiden dat aanbieders zich richten op deze prijzen en niet daadwerkelijk de kosten en risico's goed berekenen in hun kostprijs. Door de sterke mate van concurrentie, zal een bodemprijs werken als een referentiepunt, waardoor veel aanbieders geneigd zijn zullen op of dicht boven de bodemprijs te bieden. Interviewpartners erkennen dat in de praktijk veel biedingen op de bodemprijs worden gedaan.

5.1.2 Transparant maken van de prijsopbouw

Om te lage biedingen te voorkomen zou het inzichtelijker maken van de prijzen en de prijsopbouw een oplossing kunnen bieden. In de nota 'Besluit houdende regels ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de voorziening en de continuïteit in de hulpverlening tussen de cliënt en de hulpverlener'⁵⁷ is opgenomen dat een reële prijs zo gedefinieerd en geconcretiseerd moet worden, dat kan worden beoordeeld of in redelijkheid de kostprijs-elementen zijn verdisconteerd in een reële prijs. Hierdoor kan per kostprijs-element worden bepaald of rekening is gehouden met de daadwerkelijke risico's.

⁵⁷ Kamerstukken II, 2015-2016, 34504-1, nota van toelichting

Het transparant maken van de prijsopbouw maakt ook de verschillen tussen de aanbieders inzichtelijker. Voor de opdrachtgever kan het gunstiger zijn een aanbieder ondanks een hogere prijs het contract te gunnen, wanneer deze vervoerder de risico's beter ondervangt, of wanneer de hogere prijs verklaard wordt uit vaste arbeidscontracten van de chauffeurs met ervaring en betere kwaliteit.

Voorwaarde voor het transparant maken van de prijsopbouw is dat de opdrachtgever voor een goede informatievoorziening zorgt (zie paragraaf 5.1.3). Opdrachtgevers moeten bidders moeten op de hoogte brengen welke mogelijke risico's binnen het contract liggen en op welke wijze kwaliteit wordt beoordeeld. Het is vervolgens aan de bidders om deze risico's te beprijzen.

Vervoerders geven tijdens de interviews aan dat het opstellen van een kostprijs per eenheid lastig te berekenen is, door de afhankelijkheid van diverse factoren. Zo kan een vervoerder door schaalvoordelen bij een bepaald contract in een regio betere prijzen aanbieden, dan voor een soortgelijk contract in een andere regio. Ook beïnvloedt het volume de prijs en zorgt een fluctuerend volume voor meer risico's, waardoor de prijs hoger uitvalt. Hierdoor geven deze partijen aan om mogelijk te werken met staffelprijzen. Wanneer volumes tijdens het contract dreigen te fluctueren worden er andere kosten in acht genomen. Hierdoor komt het risico van fluctuerend volume meer bij de opdrachtgever te liggen en minder bij de vervoerder.⁵⁸

5.1.3 Goede en tijdige informatievoorziening

Geïnterviewde vervoerders dragen aan dat gemeenten meer inzicht moeten geven in de omstandigheden rondom het contract. Vervoerders menen in het bijzonder te weinig informatie van opdrachtgevers te krijgen over veranderingen in het beleid die de volumes kunnen beïnvloeden. Hierdoor draagt de vervoerder de risico's bij veranderingen gedurende de contractperiode. Betere informatievoorziening kan leiden tot een beter onderbouwde bieding in de aanbesteding.

Een bijkomend voordeel van betere informatievoorziening is dat er minder ruimte overblijft voor heronderhandelingen waarin de vervoerder onbenoemde risico's probeert terug te leggen bij de opdrachtgever. Wanneer er toch tijdens de heronderhandeling nieuwe afspraken worden gemaakt, dient hier eerlijk en transparant over gecommuniceerd worden naar de andere vervoerder, zodat eerlijke concurrentie in stand blijft.

Volgens gesprekspartners dient de opdrachtgever het contract daarnaast tijdiger te gunnen. Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat er soms sprake is van overname van een contract dat binnen enkele weken van start moet gaan. De reden van de late bekendmaking van de winnaar van het contract ligt niet altijd bij de opdrachtgever, maar kan ook zijn dat de ingeschreven partijen tijd krijgen om bezwaar te maken. Dit vertraagt het proces, waardoor de nieuwe en huidige vervoerders soms maar kort van te voren zekerheid hebben over de toewijzing van het contract.

Het tijdig gunnen van het contract is zowel voor de huidige als de nieuwe vervoerder van belang. De huidige vervoerder kan namelijk bij het beëindigen van het contract haar personeel overdragen

⁵⁸ Hierbij moet wel rekening worden gehouden dat door het risico meer bij de opdrachtgever te leggen er minder prikkels voor de vervoerder zijn om degelijke kwaliteit te leveren. Als het volume daalt doordat de kwaliteit verslechterd, wordt de vervoerder hier door staffelprijzen minder door gestraft. Staffelprijzen moeten dus samengaan met een voldoende kwaliteitscontrole.

via de OPOV-regeling aan de winnende partij. Wanneer niet al het personeel wordt overgenomen, zal de huidige vervoerder mogelijk met hoge kosten komen vanwege de transitievergoedingen. Aan de andere kant is het ook in het belang van de nieuwe vervoerder om tijdig te weten dat het contract aan hem gegund is, gezien alle voorbereidingen die deze vervoerder moet verrichten. Zo zal hij waarschijnlijk nieuw personeel moeten aannemen, mogelijk via de OPOV-regeling, maar ook dient hij voertuigen te leasen voor de periode van het contract.

Door de periode te verruimen waarin de nieuwe vervoerder zich kan voorbereiden op het nieuwe contract, zal ook de kwaliteit verbeteren. Uit de gesprekken komt naar voren dat bij het begin van het contract chauffeurs mogelijk nog niet al hun kwaliteitscertificaten hebben behaald. Door de nieuwe vervoerder meer tijd te geven om alles in te richten, kan mogelijk de kwaliteit waarmee hij van start gaat verbeterd worden.

5.2 Mogelijke oplossingen van kwaliteitsproblemen

Een van de grootste problemen waar opdrachtgevers mee te maken hebben is de lastig te controleren kwaliteitseisen en de garantie dat de vervoerder deze nakomt. Doordat opdrachtgevers het gevoel hebben dat met de dalende prijs ook de kwaliteit is teruggelopen, wordt meer ingezet op kwaliteit. Zo wordt aangegeven dat de verhouding tussen prijs en kwaliteit in sommige contracten zelfs is omgedraaid.

Opdrachtgevers geven daarnaast aan dat in sommige gevallen vervoerders alle gewenste kwaliteitseisen nakomen, waardoor de waardering tussen de partijen alsnog geschiedt op prijs. Mogelijk kan dit probleem opgelost worden door meer te onderscheiden op kwaliteit, door de kwaliteitservaring van klanten meer mee te laten wegen, en door de percelen aan te passen.

5.2.1 Ruimte om te onderscheiden in kwaliteit

Het belang van kwaliteit is in alle gesprekken nadrukkelijk aan de orde gekomen. Bij vervoerders bestaat de behoefte zich meer te kunnen onderscheiden in kwaliteit. Het geschetste beeld is dat vervoerders nu uitsluitend via een gestandaardiseerd formulier kwaliteitsbeloften kunnen formuleren, waardoor er weinig ruimte is om te differentiëren. Gesprekspartners noemen verschillende oplossingen die meer ruimte geven om vervoerders te onderscheiden in de kwaliteit die zij bieden.

In de eerste plaats leggen partijen de nadruk op de dialoog tussen de opdrachtgever en de vervoerder. Deze dialoog geeft de opdrachtgever zicht in de 'bewezen kwaliteit' van de vervoerder: de opdrachtgever ziet namelijk hoe de vervoerder de processen uitvoert en ervaart tegen welke problemen de vervoerder kan aanlopen. Door het gesprek aan te gaan weet de opdrachtgever veel beter van de vervoerder welke kwaliteitseisen in de uitvoering daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden.

Gesprekspartners noemen ook een oplossing die verder gaat dan een dialoog tussen de opdrachtgever en de vervoerder: een *partnership* om samen innovatie voor het doelgroepenvervoer te realiseren. Doordat de lengte van het contract vaak een beperkende factor is, zullen vervoerders minder snel veel geld in innovatie steken. Door dit gezamenlijk uit te voeren, kan in een kort contract

wellicht meer innovatie gezamenlijk worden opgepakt. Dit is ook in het belang van kleine vervoerders, die vaak geen budget hebben voor een eigen R&D-afdeling en daardoor weinig innovaties kunnen realiseren.

Verschillende interviewpartners bespreken te slotte de nieuwe, experimentele vorm van samenwerking tussen opdrachtgever en vervoerder die wordt uitgevoerd in Rotterdam. Zie hiervoor Tekstbox 5.1.

Box 5.1 Aanbesteding in Rotterdam

Voor 2017 tot 2023 gaat Rotterdam de aanbesteding van het doelgroepenvervoer geheel anders inrichten.⁵⁹ Zo zal de aanbesteding het Wmo-vervoer, leerlingenvervoer, jeugd GGZ-vervoer, Vervoer op Maat, vervoer van en naar sociale werkplaatsen en vervoer voortkomend uit de participatiewet betreffen. Het totale contract bedraagt 31,8 miljoen, waarbij het de bedoeling is dat er uiteindelijk één consortium wordt gekozen om dit vervoer te realiseren.

Met deze nieuwe vorm van aanbesteden probeert Rotterdam af te stappen van de traditionele manier van aanbesteden, dat zich richt op de ritten. Rotterdam wilt zich meer richten op de behoefte van de klant, door het gesprek aan te gaan met de partners die het hele proces rondom de rit mogelijk maken. Dit zijn niet alleen de taxiondernemers, maar ook ICT-aanbieders, fabrikanten, Ov-bedrijven en adviseurs. Gemeente Rotterdam kiest er voor de concurrentiegerichte dialoogprocedure – aan de start heeft de opdrachtgever een vraag waar geen eenduidige oplossing voor is - aan te gaan en alle partijen te horen. Door de taxibranche een adviserende rol te geven tijdens de aanbestedingsprocedure moet er ruimte komen om te innoveren, aldus de projectmanager.

Een andere genoemde mogelijkheid om de kwaliteit te verbeteren is om de contractlengte als variabele mee te nemen in het contract. Dit stimuleert vervoerders om vaste chauffeurs in dienst te nemen en hiermee de kwaliteit te verbeteren. Zo kan tegenwicht worden geboden aan tegengestelde prikkels om met tijdelijke contracten te werken, bijvoorbeeld de prikkels die lijken uit te gaan van de Wet Werk en Zekerheid. Daarnaast kan de lengte van het contract bepalen hoeveel ruimte de vervoerder heeft om innovaties te realiseren. De concurrentie tussen de partijen kan hierdoor meer gaan liggen tussen de verschillende kwaliteitsaspecten die de verschillende vervoerders aanbieden, dan dat de aandacht op de prijs ligt.

5.2.2 Kwaliteitservaring van klanten beter meewegen

In de huidige situatie heeft de opdrachtgever een contract met de vervoerder, maar het is de klant die gebruik maakt van de dienst. De dienst wordt uitgevoerd door een chauffeur die weer in loondienst is bij de vervoerder. Hierdoor is er geen directe relatie tussen de opdrachtgever die betaalt en de klant die gebruik maakt van het vervoer. Daarbij komt dat als de klant niet tevreden is met het vervoer, dus niet tevreden is met de chauffeur, hij een klacht zal indienen bij de vervoerder. De vervoerder heeft echter geen (financiële) prikkel om hier iets mee te doen.

Volgens veel interviewpartners moet kwaliteit meer worden gezien vanuit het perspectief van de klant. De gebruiker moet bijvoorbeeld via klanttevredenheidsonderzoeken kunnen aangeven of de kwaliteit naar wens is. Vervolgens kan een bonus-malusregeling worden afgesproken afhankelijk van de gevonden klanttevredenheid. Er wordt op deze manier minder door de opdrachtgever en vervoerder bepaald wat het beste voor de klant is.

⁵⁹ TaxiPro (2015). Rotterdam past dialoogprocedure toe bij aanbesteding doelgroepenvervoer

Hierbij wordt ook genoemd dat de afstand tussen het vervoersbedrijf en de klant verkleind kan worden. Het vervoersbedrijf organiseert nu vaak enkel de rit van een klant, terwijl al het contact via de chauffeur verloopt. Door als vervoerder zelf meer inzicht te krijgen in de wensen en klachten van de klant, kan de vervoerder de dienst met zijn chauffeur beter inrichten. In plaats van gestandaardiseerde kwaliteitseisen is het mogelijk sommige klanten te bedienen in hun voorkeur op een vaste tijd opgehaald te worden, en anderen juist samen te laten reizen met een kennis. Deze variaties in kwaliteitseisen hebben vooral betrekking op voor het flexibele vervoer wat kort van te voren wordt ingepland en dus niet het leerlingenvervoer, met een vast traject over een vaste periode in de tijd.

Wat betreft de kwaliteitseisen vinden sommige gesprekspartners dat er binnen het doelgroepenvervoer meer vanuit de maatschappelijke kosten en baten kan worden gekeken. Sommige innovaties doen de kosten voor vervoerders enkel toenemen, maar zouden wel leiden tot hoge baten voor de klant. Als de baten niet terug vloeien naar de vervoerder is er geen financiële prikkel de innovatie te ontwikkelen. Een voorbeeld van een dergelijke innovatie is een gps-app om te zien hoe laat een taxi de klant komt ophalen.

5.2.3 Percelen aanpassen

Uit de interviews komt naar voren dat de percelen van het doelgroepenvervoer steeds groter worden en daarmee allen onder de Europese aanbestedingswetgeving vallen. De toenemende omvang van de percelen zorgt ervoor dat in sommige aanbestedingen alleen de grote partijen kunnen bieden. Lokale kleine vervoerders worden hierbij vervolgens vaak door de grote partijen als onderaannemer aangenomen. Sommige partijen geven aan dat de kleine vervoerders hierbij met zeer lage tarieven akkoord (moeten) gaan. Om deze reden wordt gesuggereerd om aanbestedingsopdrachten in kleinere percelen om te knippen, zodat kleinere vervoerders weer direct toegang krijgen tot de markt. Kleinere percelen sluiten ook aan bij de nieuwe aanbestedingswet waarin het opknippen in percelen als mogelijkheid wordt aangedragen om de toegang van MKB-bedrijven tot aanbestedingen te vergroten.

Een andere vorm die partijen aandragen is dat percelen wel groot blijven, maar door meerdere partijen worden uitgevoerd. De aanbestedende dienst kent in dat geval het contract aan meerdere vervoerders toe, die gezamenlijk het vervoer organiseren. Hierdoor kan er concurrentie in de markt ontstaan, doordat de vervoerders onderling zullen concurreren. De klant kan namelijk per jaar bepalen met welke vervoerder hij wilt reizen. Hierdoor zal er veel meer geconcurrereerd worden op kwaliteit en zal de vervoerder die voor de klant de beste kwaliteit levert overleven en de andere zullen mogelijk verdwijnen.

Daarnaast is er bij veel gesprekspartners behoefte aan het verlengen van de duur van de contracten in het doelgroepenvervoer. Vergeleken met het reguliere OV zijn contracten slechts enkele jaren, terwijl deze in het reguliere OV meestal 6 tot 10 jaar duren. Door de looptijd van het contract te verlengen, hebben vervoerders meer tijd en budget om te innoveren en daadwerkelijk de gestelde kwaliteitseisen en kwaliteitsverbeteringen na te komen. Doordat contracten nu vaak maar 2 of 3 jaar duren, loont het voor de vervoerder niet om nieuwe innovaties, zoals het ontwikkelen van een vervoerders-app of andere innovatieve ideeën uit te werken. Ook hier geldt weer dat uitsluitend

grote vervoerders, die in meerdere regio's actief zijn en hierdoor continue doelgroepenvervoer leveren, deze mogelijkheid wel hebben, doordat ze deze innovatie gelijk voor meerdere contracten tegelijk kunnen uitvoeren.

6 Conclusies en aanbevelingen

Te lage biedingen in het doelgroepenvervoer worden voornamelijk veroorzaakt door het probleem van de winner's curse. Deze te lage biedingen leiden tot financiële problemen bij vervoersbedrijven en gaan ten koste van de kwaliteit. Explicitering van risico's in aanbestedingsprocedures en een gelijkere verdeling van risico's tussen opdrachtgever en vervoerder, dragen bij aan het oplossen van het probleem van de winner's curse. Ook zou kwaliteit een belangrijkere rol moeten spelen in de relatie tussen eindgebruiker en vervoerder.

6.1 Conclusies

Er is een breed gedragen beeld onder betrokkenen in het doelgroepenvervoer dat er sprake is van te lage prijzen, veroorzaakt door te lage biedingen bij aanbestedingen, resulterend in teruglopende kwaliteit en financiële problemen bij vervoerders. De oorzaken van de te lage biedingen zijn deels structureel en deels tijdelijk van aard.

Een belangrijke structurele oorzaak van te lage biedingen in aanbestedingen voor het doelgroepenvervoer is het probleem van de winner's curse, ofwel de vloek van het winnende bod. De relevante kosten in het doelgroepenvervoer zijn veelal vaste kosten, met name personeelskosten. Tegelijkertijd kunnen volumes niet of nauwelijks worden beïnvloed door de vervoerder, maar worden deze in belangrijke mate gestuurd door de overheid (indicatie, toegekende budgetten). Ook kunnen volumes fluctueren als gevolg van veranderende economische omstandigheden. Kosten die grotendeels vast zijn, en niet-beïnvloedbare fluctuerende volumes, vormen een wezenlijk risico voor vervoerders. Vervoerders die deze risico's positief inschatten, hebben een grotere kans de aanbestedingsprocedure te winnen en een grotere kans op een onrendabele exploitatie van het contract. De consequentie hiervan is evenwel dat bezien over een groot aantal aanbestedingen en contracten en over een langere periode, de geboden prijzen op contracten voor het doelgroepenvervoer structureel te laag zijn om kosten inclusief een redelijk rendement ter compensatie van risico's, te dekken. Aan het probleem van de winner's curse draagt ook bij de onzekerheid die vervoerders hebben over de transitievergoedingen aan personeel na het afloop van het en de overgang van een onzeker deel van het personeel naar de nieuwe vervoerder.

Een andere oorzaak van structureel te lage biedingen in het doelgroepenvervoer is volgens betrokkenen dat vervoerders bewust inspelen op heronderhandelingen met de opdrachtgever tijdens de uitvoering van het contract. Na gunning van het contract is de concurrentie over het algemeen uitgeschakeld. Heronderhandeling bij doelgroepenvervoer heeft vaak betrekking op de eenheid van uitbetaling of de kwaliteitseisen.

Tot slot zijn betrokkenen van mening dat gambling for resurrection (gokken op overleven) ook voorkomt in het doelgroepenvervoer en dat dit mede de oorzaak is van structureel te lage biedingen. Vervoersbedrijven die in financiële problemen verkeren, doen scherpe biedingen teneinde een laatste kans te hebben om faillissement af te wenden. De krimpende markt voor doelgroepenvervoer de afgelopen jaren heeft aan dit probleem bijgedragen.

Er speelden de afgelopen periode ook andere oorzaken bij te lage prijzen in het doelgroepenvervoer die niet-structureel zijn en een tijdelijk karakter hebben. Deze oorzaken waren gelegen in tijdelijke strategieën van vervoerders om met lage prijzen marktaandeel te verwerven en in overcapaciteit in de markt voor doelgroepenvervoer. Hoewel beide oorzaken volgens betrokkenen een rol hebben gespeeld bij te lage prijzen de afgelopen jaren, komen deze nu steeds minder voor.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van de in de literatuur genoemde oplossingen, en oplossingen die door de verschillende gesprekspartners worden gezien, uitgewerkt of toegepast, komt SEO tot de volgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen vormen geen uitputtende lijst van uitgewerkte stappen; ook wordt er geen uitspraak gedaan over de (politieke) haalbaarheid ervan. De aanbevelingen geven mogelijke oplossingsrichtingen die opdrachtgevers en vervoerders in gezamenlijkheid zouden kunnen verkennen en uitwerken.

Een eerste aanbeveling betreft de explicitering, beprijzing en beoordeling van risico's. Aanbevolen wordt om enerzijds de analyse en de beprijzing van risico's een explicieter (vereist) onderdeel te laten zijn van biedingen van taxibedrijven, en anderzijds dit een explicieter onderdeel te laten zijn van de beoordeling ervan door opdrachtgevers. Dit vereist middelen, kennis en expertise aan beide kanten van de markt. De explicitering, beprijzing en beoordeling van risico's zou meer 'geïnstitutionaliseerd' kunnen worden in de aanbestedingsprocedure opdat dit een uniforme en transparante plaats heeft in de procedure en in de beoordeling. Bij de beoordeling van risico's door opdrachtgevers zouden de geboden prijs en kwaliteit van iedere vervoerder, moeten worden gerelateerd aan diens risico-inschatting.

Een tweede aanbeveling die hieraan is gerelateerd, is om niet alleen de hoogte van de geboden prijs te beoordelen, maar ook de opbouw ervan. De Aanbestedingswet biedt de mogelijkheid om abnormaal lage inschrijvingen terzijde te leggen. Het inzichtelijk maken van alle onderliggende kostencomponenten van de prijs, alsook de risico's, stelt de opdrachtgever in staat om abnormaal lage biedingen te herkennen en disciplineert bidders om een reële prijs te bieden. Er zijn reeds ontwikkelingen in deze richting gaande, al lijken deze gericht op één uniforme reële prijs die onvoldoende rekening houdt met de mogelijkheid dat verschillen in kostenstructuren tussen vervoerders, schaalvoordelen, verschillen tussen contracten en ontwikkeling van kosten in de tijd. De beoordeling van prijzen en de vraag of deze reëel zijn, zou per aanbesteding, per contract en per bidder afzonderlijk moeten gebeuren.

Een derde aanbeveling heeft betrekking op de verdeling van risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De combinatie van vaste kosten die niet of in beperkte mate beïnvloedbaar zijn, fluctuerende volumes, en vaste prijzen, legt moeilijk beheersbare risico's voornamelijk bij de vervoerder. Een verdeling van risico's tussen opdrachtgever en vervoerder kan bijdragen aan het voorkomen van het probleem van de winner's curse. Zo zou onderscheid gemaakt kunnen worden tussen enerzijds normale marktrisico's als veranderingen in brandstofprijzen en conjunctuur en anderzijds risico's die voortvloeien uit beleidswijzigingen, zoals veranderend indicatie-beleid of bezuinigingen op toegekende budgetten. Deze tweede categorie risico's zouden tenminste gedeeltelijk bij de opdrachtnemer gelegd kunnen worden.

Een vierde aanbeveling is om terughoudend te zijn met het gebruik van methoden om te lage biedingen te detecteren bijvoorbeeld op basis van historische informatie, dan wel om bodem- of maximumprijzen te hanteren. In de literatuur worden dergelijke methoden afgeraden omdat deze strategisch en concurrentiebelemmerend gedrag in de hand kunnen werken. Het tegengaan van te lage biedingen kan beter gezocht worden in de condities waaronder de markt functioneert, dan in ingrijpen in de marktuitskomsten. Bovendien kan een onderneming met opzet een lage prijs bieden op een contract dat als investering in de positie in de markt wordt gezien, of om overcapaciteit te benutten. Tot slot is het de vraag of één bodemprijs goed is vast te stellen voor verschillende vervoerders en verschillende contracten en bestaat hierbij het risico van overheidsfalen.

Een vijfde aanbeveling is om te onderzoeken of de gunning van contracten aan meerdere partijen in plaats van één effectief is in het enerzijds bestrijden van strategisch gedrag gericht op heronderhandeling, en anderzijds in het voorzien in een sterkere prikkel om kwaliteit te bieden. Met meerdere vervoerders die uitvoering geven aan een contract blijft ook na gunning enige concurrentie bestaan. Dit geeft de opdrachtgever een sterkere positie bij heronderhandelingen over contractvoorwaarden; en prikkelt vervoerders om met hoge kwaliteit het eigen marktaandeel te vergroten.

Een zesde aanbeveling heeft betrekking op de indirecte relatie tussen de vervoerder en de eindgebruiker die een economische transactie ontbeert en die daardoor een verzwakte prikkel tot het leveren van kwaliteit tot gevolg heeft. Onderzocht zou moeten worden op welke wijze de kwaliteitsbeoordeling door de eindgebruiker explicieter en zwaarder mee kan wegen in de keuze van de vervoerder. Er zijn reeds verschillende positieve ontwikkelingen in deze richting ingezet door opdrachtgevers. Bonus-malusregelingen die gebruikelijk zijn in het reguliere openbaar vervoer – waarbij vervoerders bonussen kunnen verdienen dan wel boetes kunnen krijgen voor het wel of niet halen van een vooraf vastgesteld reizigerswaarderingcijfer, zou hierbij overwogen kunnen worden.

7 Literatuur

Wetenschappelijke artikelen

- Akerlof, G.A. (1970). *The Market for Lemons: Quality uncertainty and the Market Mechanism*. The Quarterly Journal of Economics, vol. 84, no. 3, pp. 488-500.
- Albano, G.L., G. Calzolari, F. Dini, E. Iossa & G. Spagnolo (2006b). *Procurement contracting strategies*. In: Dimitri, N., Piga, G. & Spagnolo, G. (eds.), *Handbook of Procurement*. Cambridge University Press.
- Albano, G.L., N. Dimitri, R. Pacini & G. Spagnolo (2006a). *Information and competitive tendering*. In: Dimitri, N., Piga, G. & Spagnolo, G. (eds.), *Handbook of Procurement*. Cambridge University Press.
- Bajari, P. & Hortacısu, A. (2003). The winner's curse, reserve prices and endogenous entry: Empirical insights from eBay auctions. *The RAND Journal of Economics* 34 (2), 329-355.
- Calveras, A., Ganuza, J. & Hauk, E. (2004). Wild bids. Gambling for resurrection in procurement contracts. *Journal of Regulatory Economics* 26 (1), 41-68.
- Cox, W., & Duthion, B. (2001). *Competition in Urban Public Transport: A World View*. Paper presented at the 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde.
- Dean, J. (1976). *Pricing Policies for New Products*. Harvard Business Review. 54 (6), 141-153.
- Dimitri, N., Piga, G. & Spagnolo, G. (2006). *Handbook of Procurement*. Cambridge University Press.
- Engel, A. R., J.J. Ganuza, E. Hauk & A. Wambach (2006), *Managing risky bids*. In: Dimitri, N., Piga, G. & Spagnolo, G. (eds.), *Handbook of Procurement*. Cambridge University Press.
- Ganuza, J. (2007). Competition and cost overruns in procurement. *Journal of Industrial Economics* 40 (4), 622-660.
- Hensher, D.A., & Wallis, I.P. (2005). Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidising Transport: The Bus Experience. *Journal of Transport Economics and Policy*, 39, 295-322
- Manelli, A.M. & Vincent, D.R. (1995). Optimal procurement mechanisms. *Econometrica* 63 (3), 591-620.
- Stoelinga, A., & Hermans, G. (2005). *Encouraging results of tendering in Dutch public transport*. Paper presented at the 9th International Conference on Competition and Ownership of Land Passenger Transport, Lisbon, Portugal.

Veeneman, W., Velde, D. v.d., & Schipholt, L.L. (2007). Competitive tendering in the Netherlands: 6 lessons from 6 years of tendering. Paper presented at the European Transport Conference, Leiden.

Velde, D. v.d., Veeneman, W., & Schipholt, L.L., (2008). Competitive tendering in The Netherlands: Central planning vs. functional specifications. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42(9), 1152-1162

Rapporten en handboeken

Algemene Rekenkamer (2014). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij Wonen en Rijksdienst (XVIII)*. Den Haag, 21 mei 2014.

Gemeente Amsterdam (2016). Eindrapport Doelgroepenvervoer. Te raadplegen via https://www.amsterdam.nl/publish/pages/784466/eindrapport_doelgroepenvervoer.pdf

KNV Taxi (2015). Taxi vaste waarde in mobiliteit. Te raadplegen via <https://www.pianoo.nl/document/11736/visie-2025-taxi-vaste-waarde-in-mobiliteit>

KpVV (2016). Wijzigingen Aanbestedingswet en doelgroepenvervoer. Te raadplegen via <http://www.crow.nl/doelgroepenvervoer/bibliotheek/wijzigingen-aanbestedingswet-en-doelgroepenvervoer>

KpVV (2014). Handreiking voor het organiseren van samenwerking in het doelgroepenvervoer en aanvullend ov. Te raadplegen via <http://www.overopgroengas.nl/media/1503/handreiking-voor-het-organiseren-van-samenwerking-in-het-doelgroepenvervoer-en-aanvullend-ov.pdf>

KpVV (2013). Handboek Professioneel aanbesteden leerlingvervoer. Te raadplegen via <http://www.crow.nl/publicaties/handboek-professioneel-aanbesteden-leerlingen-vervo?page=1&searchsort=score&pagesize=10>

KpVV (2013). Handboek Professioneel aanbesteden Regiotaxi en Wmo-vervoer. Te raadplegen via <http://www.crow.nl/publicaties/handboek-professioneel-aanbesteden-regiotaxi-en-wm?page=1&searchsort=score&pagesize=10>

KpVV (2011). Handboek professioneel inkopen AWBZ-vervoer. Te raadplegen via [http://www.crow.nl/publicaties/handboek-professioneel-inkopen-awbz-vervoer-\(1\)?page=1&searchsort=score&pagesize=10](http://www.crow.nl/publicaties/handboek-professioneel-inkopen-awbz-vervoer-(1)?page=1&searchsort=score&pagesize=10)

μconsult (2013). Krachten bundelen voor toekomstvast doelgroepenvervoer en OV. Te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/06/28/krachten-bundelen-voor-toekomstvast-doelgroepenvervoer-en-ov>

Taxibranchesonderzoek 2012. Te raadplegen via http://www.sociaalfondstaxi.nl/sociaalfondstaxi/download/onze-branche/taxibranchesonderzoek_2012.pdf.

Weda, J. & Poort, J. (2011), *Contractvervoer op de rit*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.

Wetten en kamerstukken

Aanbestedingswet 2012, (2016, 1 juli). Geraadpleegd in juli 2016, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0032203>

Kamerstukken II, 2015-2016, 34504-1, nota van toelichting

KNV (2015). Ontwikkelingen taxi-sector, T150929 – Brief aan heer Asscher

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). *De transitievergoeding*

Wet personenvervoer 2000, (2015, 15 december). Geraadpleegd in juli 2016, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0011470>

Wet werk en zekerheid, (2016, 1 januari). Geraadpleegd in juli 2016, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035254>

Internetbronnen

Europa decentraal, Concessies openbaar vervoer. Geraadpleegd in juli 2016, van <https://www.europadecentraal.nl/onderwerp/vervoer/vervoer-en-aanbesteden/concessies-ov/>

Ministerie van SZW (2016). De transitievergoeding. Geraadpleegd in juli 2016, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontslag/documenten/brochures/2015/06/04/wwz-transitievergoeding>

Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden 2015. Geraadpleegd in juli 2016, van <https://www.pianoo.nl/>

Pianoo (2015). Marktbeschrijving contractvervoer. Geraadpleegd in juli 2016, van <https://www.pianoo.nl/markten/contractvervoer/marktbeschrijving-contractvervoer>

Rabobank (2016). Taxibedrijven Branche-informatie. Geraadpleegd in juli 2016, van <https://www.rabobankcijfersentrends.nl/index.cfm?action=branche&branche=Taxibedrijven>

Sociaal Fonds Taxi (2016). Managementrapportage OPOV 2015

Sociaal Fonds Taxi (2016). Jaarrapportage OPOV 2014

TaxiPro (2016). Kans op schadevergoeding van Klomp na faillissement klein. Geraadpleegd in augustus 2016, van <http://www.taxipro.nl/contractvervoer/2016/08/31/kans-op-schadevergoeding-van-klomp-na-faillissement-klein/>

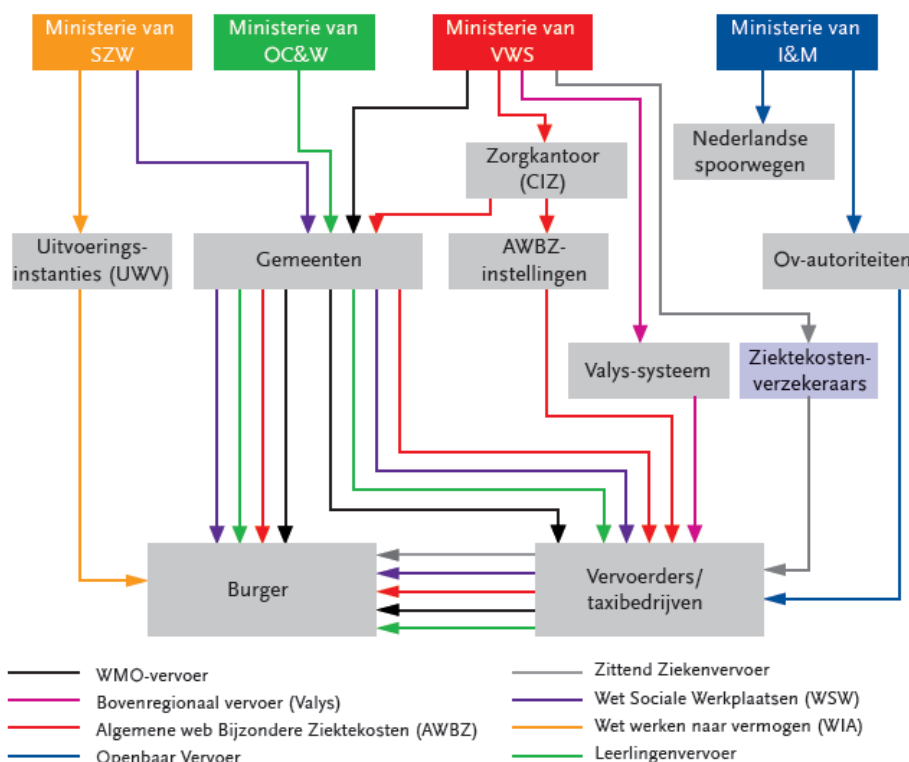
TaxiPro (2015). Brookhuis verliest zaak over compensatie voor lager ritaantal. Geraadpleegd in juli 2016, van <http://www.taxipro.nl/contractvervoer/2015/12/09/brookhuis-verliest-zaak-over-compensatie-voor-lager-ritaantal/>

- Taxipro (2015). Rotterdam past dialoogprocedure toe bij aanbesteding doelgroepenvervoer. Geraadpleegd in augustus 2016, van <http://www.taxipro.nl/contractvervoer/2015/10/01/rotterdam-past-dialoogprocedure-toe-bij-aanbesteding-doelgroepenvervoer/>
- Taxipro (2015). Transitievergoeding ramp voor taxibedrijf dat aanbesteding verliest. Geraadpleegd in juli 2016, van <http://www.taxipro.nl/contractvervoer/2015/10/05/transitievergoeding-ramp-voor-taxibedrijf-die-aanbesteding-verliest/>
- Taxipro (2014). Forse daling ritten Regiotaxi leidt niet tot compensatie DVG. Geraadpleegd in juli 2016, van <http://www.taxipro.nl/contractvervoer/2014/05/01/forse-daling-ritten-regio-taxi-leidt-niet-tot-compensatie-dvg/>
- Taxipro (2014). Willemsen de Koning verliest rechtszaak tegen provincie Gelderland. Geraadpleegd in juli 2016, van <http://www.taxipro.nl/contractvervoer/2014/12/23/willemsen-de-koning-verliest-kort-geding-tegen-provincie-gelderland/>
- Taxipro (2013). Gemiddelde omzet in contractvervoer bedraagt €27,38 per uur. Geraadpleegd in juli 2016, van <http://www.taxipro.nl/ondernemen/2013/04/11/gemiddelde-omzet-in-contractvervoer-bedraagt-e-2738-per-uur/>
- Transport online (2016). Gelders Klomp Groepsvervoer failliet verklaard. Geraadpleegd in augustus 2016, van <http://www.transport-online.nl/site/nl/70955/gelders-klomp-groepsvervoer-failliet-verklaard/>

Bijlage A Overzicht doelgroepenvervoer

Het kabinet heeft besloten per 1 januari 2015 de extramurale begeleiding vanuit de AWBZ te decentraliseren naar de Wmo. Dit brengt met zich mee dat gemeenten verantwoordelijk worden voor alle cliënten met een indicatie extramurale begeleiding. Ook de vervoercomponent van deze AWBZ-functie wordt gedecentraliseerd naar de gemeente. Figuur 1 geeft een overzicht van de verdeling van verantwoordelijkheden van de ministeries voor het collectieve vervoer, voor deze aanpassing.

Figuur 1 Verantwoordelijkheden collectief vervoer (OV en doelgroepenvervoer) per mei 2014



Bron: KpVV (2014). Handreiking voor het organiseren van samenwerking in het doelgroepenvervoer en aanvullend ov

In het Nederlandse doelgroepenvervoer worden acht deelmarkten onderscheiden. Tabel 7.1 beschrijft deze markten naar aantallen reizigers, als ook de wettelijke verankering en verantwoordelijke partijen voor het systeem, het beleid en de uitvoering van de regeling. De eerste zeven hebben betrekking op vervoer van specifieke doelgroepen en worden vaak samengevat onder de noemer ‘contractvervoer’. Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV; vaak ‘Regiotaxi’ geheten) is een vorm van openbaar vervoer – een aanvulling op ‘dunne’ of vervanging van onrendabele ov-lijnen – waar iedereen gebruik van mag maken. Het is in essentie ook doelgroepenvervoer aangezien veel reizigers met een mobiliteitsbeperking hiervan gebruik maken. Bovendien lopen contracten voor CVV en Wmo-vervoer vaak samen.⁶⁰

⁶⁰ Weda & Poort (2011).

Bijlage B Interviewpartners

Voor dit onderzoek is onder meer met de volgende organisaties en personen gesproken. Een geïnterviewde persoon wenste niet met naam en organisatie genoemd te worden en is daarom niet in dit overzicht opgenomen.

Transdev Taxi Service	Lucien Brouwers
Bios/Transvision	Diana van Hese
Leeuwis	Wim Leewis
Taxi Centrale Zwolle	Stan Ackermans
Taxi Haars	Noël Houweling
gemeente Amsterdam	Yolanda van Doeveren
gemeente Hoorn	Yvon Trigallez
Forseti	Guy Hermans
De Have Kennisdelers	Marco van Dijk



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl