

Het schouwspel dat 'schoonmaak-aanbesteding' heet

Als Shakespeare in onze tijd zou hebben geleefd, zou hij ongetwijfeld de nodige inspiratie hebben gehaald uit de gang van zaken rond schoonmaakaanbestedingen in Nederland. Of dat tot tragedies of tot komedies zou hebben geleid, zullen we nooit te weten komen.

Mico Lemmens

Gedurende de laatste decennia is de klantloyaliteit in de schoonmaakmarkt afgenomen. Dat komt onder meer tot uitdrukking in een afnemende gemiddelde contractduur. In de private sector is de oorzaak hiervan gelegen in een toenemende belangstelling voor facilitaire inkoop en in de steeds prominenter positieve van de inkoopfunctie. Voor die functie is een beleid van regelmatige heraanbesteding een voor de hand liggende manier zich te profileren. In de publieke sector heeft de Europese aanbestedingsregulering enorme effecten. Een door OSB aan Significant in opdracht gegeven onderzoek leverde het volgende beeld op. De onderzoekers constateerden een wederzijds wantrouwen tussen opdrachtgevers/intermediairs en schoonmaakbedrijven. Een onnodig korte contractduur leidt tot frequente, kostbare heraanbestedingen. Opdrachtgevers besteden vaak het complete aanbestedingsproces uit aan intermediairs, die het proces begeleiden vanaf het opstellen van het brief tot aan het gunningsproces. Dat advies wordt vrijwel altijd overgenomen. De meeste aanbestedingen leiden tot een inspanningsgericht contract. Leveranciersselectie is soms gebaseerd op de kwaliteit van de offertes in plaats van (zoals de Europese aanbestedingsregulering eist) op basis van die van de aanbesteders. Het aantal gegadigden wordt soms op oneigenlijke wijze gereduceerd. De gunning verloopt meestal al niet transparant. De wijze van beoordelen wordt vooraf zelden bekend gemaakt. Deelnemende schoon-

maakbedrijven krijgen ook achteraf vaak geen inzicht in wijze waarop de gunning tot stand is gekomen. De opdrachtgever/intermediair schrijft de gegadigden exact voor hoe de offerte er uit moet zien. Daarmee geven ze weinig ruimte voor innovatieve varianten. Tot zover de bevindingen van Significant.

Contractwisselingen

Een analyse van ISS wijst uit dat de afgelopen jaren van de schoonmaakaanbestedingen onder het regime van de Europese regelgeving ongeveer 85 procent tot een contractwisseling heeft geleid. Als dat zou worden veroorzaakt doordat omzet systematisch verschuift in de richting van aanbesteders met een duidelijk betere prijs-kwaliteitsverhouding, dan zou dit buitensporig hoge percentage contractwisselingen begrijpelijk en terecht zijn. Daar is echter geen sprake van. We hebben het hier over een proces van stuiverige wisselen; vandaag verliest bedrijf A het ene contract aan bedrijf B, morgen verliest B een ander contract aan A. Voornaamste oorzaak van dit bizarre fenomeen is de angst bij opdrachtgevers verward te raken in juridische conflicten. Die angst maakt dat de (positieve of negatieve) prestatie van het zittende bedrijf een steeds kleinere wordende rol speelt bij de vraag of de relatie zal worden gecontinueerd. Het is geen zelfzaamheid meer dat opdrachtgevers afscheid nemen van leveranciers waar ze terreden mee zijn, of zich gedwongen voelen leveranciers te kiezen waar ze

slichte ervaringen mee hebben. Formele, vaak zeer mechanistisch toegepaste criteria spelen een belangrijke rol. Daarmee wordt het belangrijkste marktmechanisme ontkracht: beloning van goede dienstverlening door continuïteit van de samenwerking en bestrafing van slechte dienstverlening door beëindiging van het contract.

Ook schoonmaakintermediairs staan onder druk. Sommige van hen waren sinds jaar en dag gewend voorcalculaties te maken die geheim werden gehouden. Die calculaties speelden een grote rol bij de beoordeling van offertes. De rechter heeft inmiddels bepaald dat dit geoorloofd is, op voorwaarde dat de voorcalculaties openbaar worden gemaakt. En dat heeft weer zo zijn effecten op het calculatie- en biedingsgedrag van schoonmaakbedrijven. Omdat het gunningscriterium economisch meest voordelige aanbesteding soms ruimte voor interpretatieverschillen geeft (en daarmee voor juridisch gesteggel), zijn sommige intermediairs er inmiddels toe overgegaan uitsluitend te gunnen op basis van laagste prijs. Daar zou op zichzelf niets mis mee zijn, mits aan de volgende voorwaarden zou zijn voldaan:

- de opdrachtgever is in staat zijn behoeften doeltreffend te specificeren;
- het contract bevat een malusregeling die maakt dat een wanpresterende leverancier opdraait voor alle (directe en indirecte) kosten van een heraanbesteding.

Wordt in de praktijk aan deze voorwaarden voldaan? Nee, helaas niet. Hier wrekt zich de in de loop van veel jaren gegroeide praktijk die geleid heeft tot een ondoorzichtige mengvorm van resultaat- en inspanningspecificatie. Hoe ondoorzichtig die praktijk is, wordt duidelijk bij pogingen die aan buitenstaanders uit te leggen.

Een poging tot uitleg

Eenkele decennia geleden ontstond de behoefte schoonmaakdienstverlening transparant en loetsbaar te maken. Dat was de tijd waarin werkprogramma's hun intrede deden. Daarin wordt aangegeven welke schoonmaakhandelingen dienen te worden verricht, alsmede de frequenties waarin dat moet gebeuren. Zo'n dertig jaar geleden werd de Vereniging Schoonmaakesearch (VSR) opgericht die de in de industrie gebruikelijke kwaliteitscontroles, op basis van statistisch verantwoord steekproefrekening, vertaalde naar schoonmaakdienstverlening. Het VSR-kwaliteitsmeetstelsel was geboren. Ontegenzeggelijk heeft dit inderijd tot een flinke professionaliseringsimpuls geleid. Helaas heeft zich in de loop van de tijd echter ook een ander effect voorgedaan. In de inkooptheorie wordt een principieel onderscheid gemaakt tussen resultaat- en inspanningsgericht inkoop. Bij een inspanningsgerichte manier van inkoop kan de leverancier wel worden aangesproken op de vraag of hij de gevraagde

worden gedaan). Zij maken vaak zelf een calculatie, daarbij gebruik makend van eigen normen en inschattingen over vervuilingsgraden, gebruikintensiteit, et cetera. Tegelijkertijd specificeren zij gewenste resultaten, vaak aan de hand van zogeheten VSR AQL's (Acceptable Quality Levels, zeg maar maximaal toegestane foutenpercentages). Impliciet wordt hiermee gesuggereerd, dat een nauwgezette uitvoering van de gespecificeerde werkzaamheden, automatisch leidt tot het halen van de gestelde AQL's. Helaas is dat niet zo. Ook is het niet ongebruikelijk dat opdrachtgevers eventuele door de leveranciers gerealiseerde efficiëncywinsten (geheel of gedeeltelijk) willen incasseren. En daar blijft het niet bij, want zeer regelmatig wordt niet alleen gespecificeerd welke handelingen dienen te worden uitgevoerd, maar ook de manier waarop aanbieders dit dienen uit te voeren, door bijvoorbeeld eisen te stellen aan de inzet van uren in de uitvoering en het percentage direct en indirect toezicht. Het gevolg is dat de opdrachtgever zo een belangrijk deel van de prijs van de aanbieder vastlegt. Maar omdat tegelijkertijd het criterium 'laagste prijs' vrijwel altijd veel gewicht in de schaal legt (meestal levert die minstens de helft van het aantal gunningspunten op), is het niet verwonderlijk dat aanbieders hun creativiteit inzetten om de overgebleven 'ruimte' maximaal benutten om zo hun prijs te minimaliseren. 'Strategisch inschrijven' heet dat. Soms leidt dat tot aanbiedingen die productietechnisch gezien op zijn zachts gezegd merkwaardig zijn. Het punt is echter dit: bedrijven die zich niet strikt aan de gestelde eisen houden, maar op basis van hun eigen expertise een in hun ogen verantwoorde aanbieding doen, zullen worden gestraft. Zij zullen in geen geval het maximale aantal punten halen. Dat sommige intermediairs dit 'strategisch inschrijven' de aanbieders kwalijk nemen, doet denken aan een situatie waarbij degenen die de voetbalspelregels hebben bedacht, het de verdediging kwalijk nemen dat die van de buitenspelval gebruik maakt.

Onzalige effecten

Behalve dat met deze praktijk een inbreuk wordt gemaakt op het principiële onderscheid tussen een inspannings- en een resultaatgerichte behoeftespecificatie, leidt de beschreven praktijk tot onzalige effecten. Met de vaak uiterst gedetailleerde bestekken gaat de aanbestede op de stoel van de leverancier zitten. Feitelijk neemt hij het ontwerp van de dienstverlening voor zijn rekening. Tegelijkertijd zien we in zulke bestekken de vraag naar pro-actieve dienstverlening. Dat staat haaks op de betuttelende manier van specificeren. Bovendien wordt de leverancier door deze 'dubbele' manier van specificeren als het ware geklem gezet: hij moet zich houden aan de gespecificeerde handelingen en aan andere inspanningsgerelateerde eisen (inzet jeugd, inzet uren, inzet direct en indirect toezicht), hij moet het gespecificeerde resul-

taat opleveren (waarvan het verband met de inspanningsspecificaties niet hard is) en bovendien dient hij gerealiseerde efficiëncywinsten (geheel of gedeeltelijk) af te staan aan de opdrachtgever. Het verdient echter nadruk te vermelden dat de schoonmaakbranche mede debet is aan deze in de loop der tijden gegroeide praktijk. Maar hoe dan ook: het beeld dat ontstaat getuigt nu niet bepaald van een praktijk waarbij de leverancier op een volwassen manier wordt aangesproken op zijn expertise en voorzien wordt van professionele incentives om een optimale prestatie te leveren. Als er al zoiets bestaat als een onzalige vicieuze omarming, dan komt wat er zich tussen opdrachtgevers en -nemers in de Nederlandse schoonmaakbranche afspeelt, daar dicht bij in de buurt. De onvrede met deze praktijk neemt hand over hand toe. Dat het ook anders kan laten enkele nieuwe ontwikkelingen zien.

Hoop

De omgeving van de schoonmaaksector is de laatste jaren flink in beweging. Steeds meer grote opdrachtgevers trekken zich terug op een facilitaire regiefunctie. Het aantal multiservicecontracten neemt gestaag toe. In de meest geavanceerde vorm is sprake van Integrated Facility Services. Die moderne uitbestedingsprocessen vinden plaats op basis van outputspecificaties (de meest vergaande vormen doen zich voor in PPS-verband). Het traditionele contractbeheer is vaak zeer arbeidsintensief. Ook dat maakt een proces van professionalisering door, doordat het meer en meer outputgericht wordt. In de traditionele aanbestedingen hoeft de aanbieder alleen maar een kostprijscalculatie te maken. De opdrachtgever heeft het ontwerp immers al in zijn bestekken vevat. De ontwikkeling in de richting van outputcontracten betekent ook dat de ontwerpfunctie meer en meer bij de leverancier komt te liggen. Tevens krijgt deze meer verantwoordelijkheid. Dat vergt een volwassen houding waarbij van de dienstverlener een ontzorgende mentaliteit wordt gevraagd.

Overigens zien we langzamerhand nieuwe benaderingen ook bij single service-aanbestedingen. Een goed voorbeeld is de recente aanbesteding van Essent - zie ook kader..

Gelukkelijk zijn er steeds meer opdrachtgevers die het aandurven de platgetreden paden te verlaten. Zij effenen daarmee de weg naar een volgende fase in de professionalisering van de inkoop van facilitaire diensten. Dat Shakespeare hiermee een bron van inspiratie verliest, het zij zo. Hij heeft er toch niets meer aan.

> Zie artikel 'Essent maakt schoon schip', in Deal!, april 2009 en het artikel op pagina 46 van deze FMI.

