

Onduidelijkheid gunning schoonmaakcontracten te lijf

Bij het klanttevredenheidsonderzoek kopte Service Management in het septembernummer van 2005: 'Opdrachtgevers achten grote schoonmaakorganisaties één pot nat'. Dat werd ons niet door iedereen in dank afgenomen, maar die opvatting is recentelijk bevestigd door de uitkomsten van een onderzoek naar aanbestedingen van schoonmaakwerkzaamheden: 'Schoonmaakbedrijven zijn onderling uitwisselbaar in de ogen van opdrachtgevers'. **DICK VAN ZOMEREN**

Het onderzoek aanbestedingspraktijk is uitgevoerd door advies- en onderzoeksbureau Significant BV in Barneveld. Dat gebeurde in opdracht van de Ondernemersorganisatie Schoonmaak- en Bedrijfsdiensten, die de uitkomsten in de ledenvergadering van medio december presenteerde. Het ging bij het onderzoek om aanbestedingen (ook Europese) met een contractwaarde van meer dan 150.000 euro per jaar. De bijzonderheden zijn vergaard door een webenquête onder OSB-leden, waarvan er 167 reageerden, waaronder 13 van de 20 grootste schoonmaakbedrijven. Bovendien zijn door Significant 36 aanbestedingen in de periode begin 2004 tot juni 2006 in detail bestudeerd en onderzocht. Gesprekken met opdrachtgevers, schoonmaakbedrijven en intermediairs behoorden daar ook toe.

Als het maar schoon is

Uit die gesprekken is duidelijk naar voren gekomen dat opdrachtgevers geen speciale aandacht aan schoonmaakdiensten schenken en redeneren 'als het gebouw maar schoon is'. Schoonmaakbedrijven worden onderling uitwisselbaar geacht (mede door artikel 50 van de cao, de 'sociale paragraaf'), aanbestedingen zijn recht-toe-rechtaan en worden steeds grootschaliger. Nog een conclusie van Significant: opdrachtgevers en intermediairs geven weinig ruimte voor innovatie of varianten. Die desinteresse geldt echter niet voor opdrachtgevers in de zorg en bij sommige multinationals die zich beijveren voor een perfecte werkomgeving voor hun medewerkers.

Inschrijvingen

Bij een inschrijving van meer dan 150.000 euro doen gemiddeld 20

schoonmaakbedrijven mee aan de pre-kwalificatie. Bij een openbare procedure zonder voorselectie doen gemiddeld 14 bedrijven mee. Inschrijvingen worden gekenmerkt door wederzijds wantrouwen tussen opdrachtgevers, intermediairs en schoonmaakbedrijven. Een opdrachtgever zegt zelfs: 'Het is gewoon een cowboymarkt'. Men is ervan overtuigd dat te laag wordt ingeschreven en de marge wordt aangevuld door minder frequent schoon te maken, meerwerk in rekening te brengen en pogingen om het contract tussentijds open te breken.

Contractduur

Tweederde van de contracten heeft een duur van slechts drie jaar, omdat de opdrachtgever meent het schoonmaakbedrijf zo scherp te houden en bovendien zo op tamelijk korte termijn zonder veel rompslomp van de dienstverlener af te komen. De gedachte dat het schoonmaakbedrijf er al snel de kantjes afloopt, achten de onderzoekers ongegrond. Verreweg de meesten leveren tijdens de contractduur de gewenste dienstverlening. En het argument dat een EU-aanbesteding elke drie jaar een herinschrijving vergt, is flauwekul. De EU-richtlijn geeft

Fase van het aanbestedingsproces	Aantal aanbestedingen waarbij intermediair was betrokken
Behoeftespecificatie	22 van de 36
(Voor-)selectie	21 van de 36
Gunning en contractering	21 van de 36
Uitvoering	19 van de 36
Begeleiding gehele traject	18 van de 36

Betrokkenheid intermediairs in verschillende fasen van het aanbestedingsproces

géén maximale contractduur aan. Een korte contractduur is ook nadelig, omdat een nieuwe aanbesteding veel tijd en geld kost. Een inschrijving zonder externe hulp kost een opdrachtgever tussen de 5 en 20 werkdagen, hulp van een intermediair brengt dat terug tot 2 tot 9 dagen. Het inhuren van een intermediair (exclusief opvolgende kwaliteitscontroles) loopt uiteen van 3.000 tot 15.000 euro.

Offreren kost geld

Maar offreren kost de schoonmaakbedrijven ook geld. De interne kosten (personeelslasten) voor deelname aan een inschrijving bedragen tussen de 3.000 en 5.000 euro. Omdat gemiddeld acht potentiële opdrachtnemers meedoen aan een inschrijving van 150.000 euro of meer, betekent dit dat per aanbesteding 8 x 4.000 euro wordt besteed, waarvan slechts één schoonmaakbedrijf de kans krijgt daar iets van terug te verdienen.

Herinschrijvingen voor grote contracten zijn een serieuze bedreiging voor het schoonmaakbedrijf dat tot dat moment het werk uitvoert, want bij slechts 28 procent van de aanbestedingen wint de 'zittende' dienstleverancier. En wat de overige inschrijvers betreft: de winstkans bij deelname aan een aanbesteding is volgens Significant niet meer dan 18 procent. Het wederzijdse wantrouwen heeft er toe geleid dat er steeds meer inspanningsgerichte contracten opduiken (95

'De offertes van schoonmaakbedrijven vormen een soort eenheidsworst'

procent) met afspraken wat en wanneer er moet worden schoongemaakt, bijbehorende tarieven en kwaliteitsbewaking. Dus een een-op-een-relatie met de geen ruimte latende gedetailleerde bestekken. De resultaatgerichte contracten scoren bij dit onderzoek nog geen 5 procent.

Intermediairs

De onderzoekers zeggen dat de intermediairs een grote invloed hebben op het verloop en het resultaat van de aanbesteding. De cijfers onderstrepen

Laagste prijs	Hoogste prijs	Vershil hoogste versus laagste prijs
€ 131.709,-	€ 145.333,-	10%
€ 140.000,-	€ 240.000,-	71%
€ 220.000,-	€ 285.000,-	30%
€ 369.000,-	€ 447.000,-	21%
€ 1.596.344,-	€ 2.338.853,-	47%
€ 1.620.488,-	€ 2.506.324,-	55%
€ 3.016.100,-	€ 4.831.100,-	60%

Overzicht van de laagste en hoogste ingediende prijs en het relatieve verschil voor zeven willekeurige casussen

dat: bij de 36 grondig onderzochte gunningen, is niet één keer afgeweken van het gunningadvies van de intermediair. Opdrachtgevers zijn zich nauwelijks bewust van die invloed en doen zichzelf daardoor tekort omdat de intermediair bepaalde schoonmaakbedrijven gewoonweg niet uitnodigt. Het omgekeerde komt ook voor: er zijn schoonmaakbedrijven die afhaken als ze horen wie de intermediair is. Ze twijfelen bij sommigen aan de integriteit en achten hun winkans te laag: 'Bij die intermediair winnen we toch nooit'. De voornaamste klacht is de normcalculatie, waarbij de intermediair het totaalbedrag inschat en inschrijver die daar het dichtst bij komt, een hoge score geeft op het criterium prijs. Als het schoonmaakbedrijf dus een lagere prijs opgeeft, levert dat minder punten op. De adviesbureaus redeneren echter dat het voor die prijs 'niet kan' en er tijdens de contractduur problemen zullen ontstaan. Maar het

schrijvingen via bepaalde adviseurs en stappen al helemaal niet naar de opdrachtgever om over de door deze ingeschakelde intermediair te klagen.

Werkprogramma's

Over de inhoud van het uit te voeren schoonmaakwerk bestaan geen grote verschillen tussen de drie partijen. De behoeftespecificatie van de opdrachtgevers en de aangeboden werkprogramma's sluiten meestal goed op elkaar en laten weinig ruimte voor verschillende interpretaties. Een citaat: 'De potentiële frictie tussen de bindende werkprogramma's en het verwachte kwaliteitsniveau wordt niet als een probleem ervaren'. En de schoonmaakbedrijven maken volgens Significant goed en veel gebruik van de mogelijkheid 'tot schouwing' (de inventarisatie, zoals dat in de schoonmaak wordt genoemd) en het stellen van vragen.

Het kan beter

Onder de kop 'Het verloop van de schoonmaakaanbestedingen kan worden verbeterd' wordt op zes pagina's uitvoerig ingegaan op verbeterpunten. Dat betreft in de eerste plaats de selectiefase, waarbij al schoonmaakbedrijven worden gekozen terwijl dat bedrijf nog geen kennis heeft van de gunningcriteria die bij de eventueel uit te brengen offerte worden gehanteerd. Het door elkaar heen laten lopen van selectie en gunningcriteria is echter bij EU-aanbestedingen verboden. Maar de onderzoekers merken op dat dit bij niet openbare inschrijvingen (de meest voorkomende vorm) niet het geval is en een tweesporenbeleid wordt gevolgd: eerst is er een toetsing aan de hand van selectiecriteria en na het uitbrengen van een offerte volgt een »

gunningbeoordeling. Intermediairs en opdrachtgevers kunnen daardoor bij niet openbare inschrijvingen grote invloed uitoefenen wie wel en niet mogen meedingen.

Onredelijke eisen

Schoonmaakbedrijven moeten in de selectiefase veel meer gegevens beschikbaar stellen dan in die fase relevant zijn, terwijl die opgaven bovendien hoogst zelden op juistheid wordt gecontroleerd. Een kwart zegt zich daar aan te ergeren, vooral bij inschrijvingen van de overheid en de non-profit sector.

Het rapport heeft ook kritiek op de ondoorzichtige manier waarop opdrachtgevers na een voorselectie het aantal aanvankelijk geselecteerde schoonmaakbedrijven via scoringscriteria terugbrengen tot een handvol kandidaten op een *shortlist*. Opdrachtgevers wordt ook verweten dat ze vaak disproportionele, met andere woorden onredelijke, eisen stellen, die in geen verhouding staan tot de opdracht. Dat betreft omvang, communicatie, de nabijheid van vestigingen enzovoort. Vooral de kleinere schoonmaakbedrijven achten zich daardoor gedupeerd. Volgens het rapport 'hopen intermediairs bij aanbestedingen met voorselectie soms op procedurefouten van schoonmaakbedrijven, zodat ze van verdere deelname kunnen worden uitgesloten'. Een intermediair zegt letterlijk: 'Dankzij de vormfouten van schoonmaakbedrijven zijn wij in staat het aantal partijen te reduceren'. Een handelswijze die Significant 'ongewenst en onnodig' acht.

Gunning

De uiteindelijke gunning kan plaatsvinden op basis van de prijs of op het criterium economisch meest voordelige inschrijving (EMVI), dat is de prijs plus zachte en subjectieve aspecten als P&O, communicatie, kwaliteit en materialen. Bij de 36 uitvoerig onderzochte gunningen gaf in zes gevallen alleen de prijs de doorslag. De prijs plus de 'zachte' aspecten worden punten toegekend, die via 'weging' leiden tot een totaalscore voor de offerte. Maar de uitkomsten daarvan blijven veelal geheim. Bij 33 aanbestedingen waarbij op deze

manier werd gewerkt, zijn slechts bij 12 de wegingen van deze aspecten bekend gemaakt, bij 11 werden helemaal geen details bekendgemaakt en bij 10 wel de weging, maar niet de uiteindelijke score.

Opdrachtgevers geven de verliezers achteraf zelden een gedetailleerd inzicht in de behaalde score, maar dat wil niet zeggen dat de schoonmaakbedrijven vrijuit gaan als ze naast het net vissen. De conclusie van de onderzoekers: de schoonmaakbedrijven klagen over het verloop van de aanbestedingen, maar doen er weinig aan. Ze klagen over de selectiefase, maar dienen geen klacht in. En: ze weten dat de beoordeling niet altijd correct verloopt, maar doen er niets mee. Na een aanbesteding doen ze in veel gevallen ook geen moeite om inzicht te krijgen in de beoordeling.

Standaard offerten

Door de vereiste specificatie van intermediairs en opdrachtgevers vormen de offerten van schoonmaakbedrijven een soort eenheidsworst. Men schrijft exact voor hoe de aanbiedingen eruit moeten zien en 29 van de 36 offerten hadden een voorgeschreven indeling. Met voorgeschreven invulformulieren, vaak in de vorm van een spreadsheet, wat voor de aanbieders uiterst tijdrovend is.

Schoonmaakbedrijven zeggen ook dat ze vrij nauwkeurig weten welke antwoorden bepaalde opdrachtgevers en intermediairs willen horen en passen hun aanbieding daarop aan. Maar standaard offerten qua opbouw of niet, de prijsverschillen voor het schoonhouden van hetzelfde object kunnen enorm zijn en lopen uiteen van 10 tot 71 procent. Daarvoor zijn onder andere de volgende factoren verantwoordelijk:

- » verschillen bij het interpreteren van de ruimtestaten (het totaal van de vierkante meters in relatie tot het aantal ruimten);
- » de prestatienormen in relatie tot de bezettingsgraad en de afwerkmaterialen;
- » de gecalculerde hoeveelheid tijd voor toezicht;
- » de verhouding jong en ouder schoonmaakpersoneel;

» de verschillende uurtarieven die de schoonmaakbedrijven hanteren.

Ook bij de wegingsfactoren voor de EMVI, de economisch meest voordelige aanbiedingen, blijkt trouwens de prijs daarvan vaak het meest dominante criterium te zijn.

Uitvoering werk

Het rapport is getiteld 'Transparantie en vertrouwen' en betreft de aanbestedingsfase van schoonmaakdienstverlening. Maar tot slot wordt toch ook nog kort ingegaan op de fase na de slag om de gunning, de uitvoering van het werk. Veel opdrachtgevers zeggen vooraf dat ze, al of niet samen met de intermediair, bij de uitvoering streng zullen letten op de contractueel vastgelegde afspraken: 'Strak aansturen op basis van adequaat contractmanagement en kwaliteitsmetingen'. Maar dat valt nogal mee.

In de praktijk blijkt dat de tijdens het offertetraject zo belangrijke managementinformatie bij de uitvoering van het werk niet wordt gebruikt of zelfs niet wordt opgevraagd bij het schoonmaakbedrijf. Dat komt doordat opdrachtgevers of intermediairs daar geen behoefte aan hebben zolang er geen klachten zijn, de opdrachtgever geen tijd heeft voor afstemming of daar inmiddels functiewijzigingen hebben plaatsgevonden. De nieuwe facility manager kent het verleden niet en vraagt helemaal niet om afstemming. Als er wel een vorm van contractmanagement is, dan gaat het vooral om beheersing van de ingezette uren en gemaakte kosten. In het operationele traject is er alleen aandacht bij wanprestatie, fouten of klachten. De onderzoekers achten dat opvallend, omdat tijdens de aanbesteding juist zo de nadruk ligt op operationele criteria. En voor de ook vooraf opgevraagde gegevens over ziekteverzuim en verloop heeft geen enkele opdrachtgever tijdens de uitvoering interesse.

Controle

De impact van kwaliteitsmetingen is beperkt en bovendien wordt veel minder strak gecontroleerd (in de helft van de gevallen) dan voordien werd aangekondigd. Dat kan komen door een alsnog besloten lagere frequentie van

controleren, soms mag het schoonmaakbedrijf het eigen werk controleren en het komt ook voor dat de opdrachtgever het voldoende acht als alleen de afwijkingen en fouten worden gerapporteerd. Minder strikte controle ontstaat ook doordat de opdrachtgever toch meer fouten door de vingers ziet.

Straffen voor onvoldoende kwaliteit komt voor, maar niet vaak. Bij vier van de 36 onderzochte aanbestedingen resulteerde de uitvoering in een waarschuwing. In drie gevallen werd, na meer dan één waarschuwing, beboet via de malusregeling. Vrijwel elk werkprogramma wordt tijdens de looptijd van het contract aangepast, zij het marginaal. Tenzij het een verbouwing of uitbreiding betreft. Bij sommige opdrachtgevers en intermediairs is dat aanpassen een continu proces dat (soms digitaal) wordt vastgelegd. Maar er zijn ook opdrachtgevers die formeel aanpassingen doorvoeren en dat niet laten vastleggen, waardoor er bij heraanbestedingen geen gebruik kan worden gemaakt van ervaringen en leereffecten.

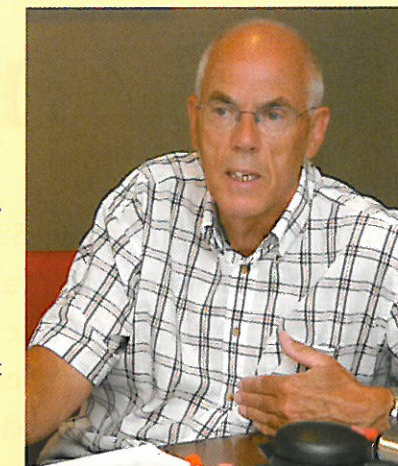
Reactie OSB

In een reactie op het rapport van Significant heeft OSB-voorzitter Henk van Weerdenburg via het blad *Facilitair* laten weten 'niet blij' te zijn met de uitkomsten, maar ook 'niet verrast'. Tijdens de ledenvergadering medio december van OSB kondigde de voorzitter voor dit jaar een stappenplan aan voor de verbetering van aanbestedingsprocedures. De invloed van intermediairs blijkt groter dan verwacht, vandaar dat de werkgeversvereniging 'met de betere intermediairs om de tafel wil gaan zitten om tot betere afspraken te komen.' Maar ook de communicatie tussen schoonmaakbedrijven en opdrachtgevers dient volgens Van Weerdenburg te worden verbeterd.

N.B. Het rapport 'Transparantie en vertrouwen' is in opdracht van OSB opgesteld door advies- en onderzoeksbureau Significant BV te Barneveld. Voor contact: ☎ (0342) 40 52 40 of info@significant.nl. Het rapport is te downloaden op de website van de OSB: <http://www.osb.nl>.

Commentaar op rapportage 'Aanbesteding van grote opdrachten in de schoonmaakbranche'

Atir heeft in alle openheid informatie over haar ervaring en beleid voor aanbestedingen voor dit rapport ingebracht. Buiten het feit dat het rapport, voor alle partijen, bruikbare informatie bevat, hebben wij over een aantal belangrijke punten een totaal afwijkende mening en herkennen onze inbreng op geen enkele wijze.



'Schoonmaken is geen hot issue voor opdrachtgevers'. Het hierover gestelde in het rapport wordt beslist niet door ons onderschreven. De circa 350 klanten die Atir met haar adviezen voor verantwoord schoonmaakonderhoud bedient, erkennen in toenemende mate het belang van goed ingekocht en uitgevoerd schoonmaakonderhoud als voorwaarde voor het optimaal functioneren van primaire procesactiviteiten. De tijd dat een facilitair manager de opmerking maakte 'Als het gebouw maar schoon is' ligt naar onze mening gelukkig ver achter ons.

In het rapport wordt steeds gesproken over 'winstkans', terwijl uit alles blijkt dat hiermee de 'winkans' wordt bedoeld. De winstkans is een economische factor die door de schoonmaakleverancier gecreëerd kan worden, indien hij kwalitatief voldoende werk levert en daarbij gebruikmaakt van efficiëntiemogelijkheden die de organisatie van de afnemer creëert. Dit in schrille tegenstelling tot het meermalen gestelde in het rapport dat 'schoonmaakbedrijven door dichtgetimmerde bestekken 'belemmerd worden in hun creativiteit' en zou leiden tot onnodige kosten. De in het rapport bedoelde 'dichtgetimmerde contracten' die tot stand zijn gekomen met behulp van een te goeder naam en faam bekende intermediair leiden, in tegenstelling tot het beweerde over 'onnodige kosten voor afnemer en schoonmaakleverancier', juist tot een zeer realistische en scherpe prijs-prestatiekwaliteitsverhouding. Verspilling van onnodige kosten is daarbij niet aan de orde.

Rapporteurs kennen het verschil tussen *resultaatgerichte en inspanningsgerichte contracten* onvoldoende. Er bestaat ook inderdaad een grote mate van inflatie in terminologie. In alle ons bekende, moderne schoonmaakcontracten wordt het schoonmaakbedrijf evenwel niet meer beoordeeld op haar fysieke inzet (schoonmaakuren) maar op het overeengekomen resultaat.

Het feit dat er, volgens het rapport, weinig ruimte tot onderscheid wordt gecreëerd in *aanbodspecificatie* heeft alles te maken met het onvermogen van veel (let op: niet alle) schoonmaakbedrijven om, indien zij zich opwerpen als ideale dienstverleningspartner, te komen tot continuïteit in prijs en prestatie. Ondoorzichtigheid in contractvorming leidt tot ongewenste rendementeffecten in het nadeel van de afnemer van schoonmaakdiensten.

Dit brengt mij tot de uiteindelijke constatering dat schoonmaakleveranciers via dit rapport geen enkele hand in eigen boezem steken en, via dit rapport, niet verder komen dan te wijzen naar de boze buitenwereld om hen heen! De schoonmaakbranche verdient een positievere kijk op haar schoonmaakdienstverlening. Er zijn goede voorbeelden te over: laat die horen!

André de Reus, directeur ATIR Schoonmaakstrategen b.v., Lelystad