

Aanbesteden van schoonmaakdiensten

Zaaien is gemakkelijker dan oogsten.

Door: drs. Nico Lemmens

Grote opdrachtgevers hebben vaak behoefte aan een scala van schoonmaakdiensten in complexe en dynamische omstandigheden. Het professioneel uitbesteden van deze diensten is niet altijd even gemakkelijk. Ofschoon daar de laatste tijd verandering in lijkt te komen, wordt hierbij nog steeds onvoldoende gebruik gemaakt van de expertise van schoonmaakbedrijven. Een optimaal gebruik van deze expertise vereist echter wel een aanpassing van de manier waarop aanbestedingsprocessen momenteel veelal worden gehanteerd en van de manier waarop betrokken partijen daarbij met elkaar omgaan.

De schoonmaakmarkt in Nederland

Volgens een inventarisatie van Moret Ernst & Young staan schoonmaakdiensten op de tweede plaats in de top-10 van uitbestede diensten. Het komt na diensten op het gebied van salarisadministratie en staat voor onderhoudsdiensten van machines. De schoonmaakmarkt is een typisch voorbeeld van een inkopersmarkt met een grote druk op prijzen en productiviteit¹. Het 'Lopez-effect' is ook in deze markt voelbaar, waar sommige opdrachtgevers substantiele kostenreducties willen bereiken op een niet eerder vertoonde schaal. Zo heeft in 1997 de grootste inschrijving van deze eeuw plaatsgevonden, gericht op een kostenreductie van 20%. Ongetwijfeld is er in de schoonmaakbranche nog steeds efficiency-verbetering mogelijk - waar is dat niet zo? - maar het bezuinigen op schoonmaakbudgetten door het uitkleden van werkprogramma's en het verhogen van de productiviteit, is niet ongelimiteerd mogelijk zonder negatieve en uiteindelijk onaanvaardbare gevolgen voor arbeidsomstandigheden (werkdruk) en kwaliteit. Een en ander vereist een grondige herbezinning op de manier waarop schoonmaakcontracten doorgaans tot stand komen.

Herinschrijvingsbeleid

In veel gevallen wordt een beleid gehanteerd waarbij automatisch na drie of vijf jaar een herinschrijving wordt georganiseerd, ongeacht de mate van tevredenheid met het zittende schoonmaakbedrijf. Wat het meest opvalt, is het feit dat zo'n herinschrijving meestal volkomen los lijkt te staan van de ervaring die de opdrachtgever tot dat moment met het dan zittende schoonmaakbedrijf heeft opgedaan. Er wordt een nieuw bestek gemaakt en een aantal bedrijven mogen hierop offereën. Mag het zittende bedrijf opnieuw meedoen, dan verkeert het nogal eens in een positie waarin de kennis- en ervaringsvoorsprong ten opzichte van zijn concurrenten niet als voordeel, maar als handicap uitpakt. Houdt het bedrijf namelijk met alle specifieke kenmerken van het project van de opdrachtgever rekening dan loopt het het risico duurder bevonden te worden dan de concurrenten die hier minder of geen rekening mee houden (zij hebben immers de daarvoor benodigde informatie niet), met alle mogelijke gevolgen van dien. Dit alleen al spreekt boekdelen over de manier waarop in deze gevallen besluitvorming plaatsvindt.

De verbeelding kan niet zoveel strijdigheden verzinnen als je in sommige offerteaanvragen tegenkomt.

De verbeelding kan niet zoveel strijdigheden verzinnen als je in sommige offerteaanvragen tegenkomt. Houdt het zittende bedrijf daarentegen geen rekening met deze informatie en komt het tot een lagere prijs dan die van het lopende contract, dan moet het er mee rekening houden beschuldigd te worden van inefficiënt werken (of erger). De wetten van kwaliteitsmanagement (voortdurende verbetering volgens de Deming-cirkel), waarbij zorgvuldig wordt geleerd van ervaringen, zijn bij dit soort inschrijvingen kennelijk nog niet echt doorgedrongen. Niemand kan bezwaar maken tegen een regelmatige markttoetsing, maar de vraag is of dat altijd door middel van een herinschrijving moet gebeuren.

¹ Voor een uitgebreide beschrijving van ontwikkelingen in de schoonmaakbranche zie: Inkoop van schoonmaakdiensten, trends, uitdagingen en oplossingsrichtingen, Facility Management Magazine, februari en april 1997

Herinschrijvingen gaan immers gepaard met niet geringe kosten voor opdrachtgever en inschrijvende bedrijven, zoals de kosten van het ontwerpen van aanbestedingstrajecten, het maken van bestekken, het maken en beoordelen van offertes. Bovendien is er bij wisseling van leverancier altijd sprake van een beginperiode waarin de leverancier het gewenste kwaliteitsniveau nog niet haalt en minder efficiënt werkt dan na de inleerperiode. Hoewel concurrentie en prijsdruk in de schoonmaakmarkt het aantrekkelijk lijken te maken relatief vaak tot markttoetsing over te gaan door middel van herinschrijving, mag toch worden betwijfeld of dit in de praktijk altijd tot meer leidt dan schijnbare kostenbesparingen op korte termijn. Sommige heraanbesteders hebben dan ook iets weg van iemand die nerveus op zoek is naar zijn hoed die al die tijd op zijn hoofd zit. Sommige schoonmaakbedrijven hebben iets van een wegwerpartikel.

Gebrekkige informatie

Het blijkt zeer lastig te zijn de behoefte aan schoonmaakdienstverlening 'contracteerbaar' te formuleren. Dit geldt zeker voor het formuleren van het gewenste resultaat, vooral in dynamische omstandigheden en in situaties waarin het niet alleen om technische, maar ook om belevingskwaliteit gaat. Soms is het niet alleen moeilijk het gewenste resultaat afdoende te specificeren, maar blijkt het zelfs al lastig te zijn aan te geven welke werkzaamheden dienen te worden verricht. De daartoe in offerte-aanvragen verstrekte informatie is zo nu en dan zeer gebrekkig en soms zelfs op onderdelen onjuist. In de loop van 1997 is bij een aantal grote inschrijvingen gebleken dat de door de aanbesteder met veel moeite (en kosten) gemaakte bestekken ernstige gebreken vertoonden. Desondanks dienden de inschrijvende bedrijven zich op deze gebrekkige informatie te baseren. In deze gevallen heeft er wel een leveranciersselectie plaatsgevonden, maar is het inkoopprobleem op dat moment niet opgelost. Dat moest nog gebeuren in een later stadium. Daar is niets op tegen, mits het aanbestedingsproces daar ook bewust op is ingericht, en dat was in de hier bedoelde inschrijvingen niet het geval.

**Niets kenmerkt het
schoonmaakbedrijf meer dan
de manier waarop het met een
dwaze offerteaanvraag omgaat.**

Verspilling en verwarring

Strikt genomen koopt een inkoper ofwel een resultaat in (en laat het over aan de leverancier hoe die dat resultaat bereikt), of een inspanning (en is dan zelf verantwoordelijk voor het daaruit voortkomende resultaat). In schoonmaak-offerteaanvragen is het echter niet ongebruikelijk beide tegelijk te doen. Zeer gedetailleerde specificaties van uit te voeren handelingen en frequenties gaan vergezeld van specificaties van een gewenst eindresultaat. Het maken van dit soort bestekken is kostbaar. De inschrijvende bedrijven (meestal in aantal variërend van vier tot zeven) brengen dan offerte uit op basis van een uitgebreide calculatie. Ook dat kost geld. Vervolgens blijkt de aanbesteder soms zelf ook een calculatie te hebben gemaakt, waarvan de resultaten echter niet bekend worden gemaakt (ook dit kost weer geld).

Bedrijven die te veel van deze normcalculatie afwijken, doen niet meer mee. Dit heeft iets weg van een bingo-avond, met dien verstande dat degene die de balletjes trekt de getallen geheim houdt (en de spelers niet voor hun plezier meedoen). Met deze werkwijze wordt niet alleen gesuggereerd dat bekend is welke inspanning tot welk resultaat zal leiden, maar binnen een zeker bandbreedte ook wat dat zal gaan kosten.

**Sommige schoonmaak-
offerteaanvragen hebben iets
van medailles zonder
keerzijde.**

Als dat inderdaad het geval is, wat zou er dan op tegen zijn deze normcalculatie als extra specificatie in de aanvraag op te nemen? Waarom al die inschrijvende bedrijven nog zoveel werk laten doen? Is het in dat geval niet veel verstandiger de leverancier(s) louter en alleen op basis van capaciteit en referenties te selecteren, om vervolgens met hen te gaan onderhandelen? Voor alle betrokkenen zou dat goedkoper zijn: de leveranciers hoeven geen offerte te maken en de aanbesteder hoeft zich niet door vaak lijvige boekwerken heen te worstelen om tot een selectie te komen. Natuurlijk kunnen hierbij een paar kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats is het in de grote, complexe projecten onmogelijk om en inspanning, en resultaat, en prijs op de hierboven beschreven manier op voorhand correct vast te stellen.

Daarvoor zijn complexiteit, dynamiek en onvoorspelbaarheid te groot (het is dan ook niet verwonderlijk dat de uitvoering na gunning soms grote afwijkingen van het gestelde in de offerte(-aanvraag) te zien geeft). Dat dit toch wordt geprobeerd, heeft te maken met een behoefte aan resultaatspecificatie, die echter gepaard gaat met onvermogen - en de daaruit resulterende koudwatervrees - om zuiver op resultaatspecificatie aan te besteden. Een en ander leidt tot frustraties van inschrijvende bedrijven, die zich in de offertefase bij tijd en wijle afvragen waar ze mee bezig zijn, en daarna tot ongenoegen bij de aanbesteder, die moet constateren dat zaken na gunning anders blijken uit te pakken dan verwacht.

De tweede kanttekening is misschien nog fundamenteeler: de leverancier wordt behandeld als 'domme' uitvoerder van door de aanbesteder vastgestelde specificaties. Dit staat haaks op de vraag naar meedenkende, pro-actieve leveranciers, waarvan in dezelfde offerteaanvragen gewag wordt gemaakt. Een en ander levert het beeld op van opdrachtgevers die op zoek zijn naar pro-actieve, meedenkende leveranciers, die zich garant stellen voor resultaten - die de aanbesteder alleen niet concreet genoeg kan specificeren en daarom voor alle zekerheid ook maar een inspanningsspecificatie toevoegt - en leveranciers die onvoldoende in staat zijn die opdrachtgevers hierbij te helpen door hun dienstverlening voldoende transparant en toetsbaar aan te bieden. Als Shakespeare in onze tijd had geleefd, zou hij hiervan het thema voor zijn Comedy of Errors hebben gemaakt.

Aanpassing aanbestedingsprocedure

Het aanbestedingsproces kan zijn gericht op het oplossen van het inkoopprobleem in zijn volledige omvang, dat wil zeggen: het selecteren van de leverancier(s), het vaststellen van het te leveren pakket, prijzen, tarieven en andere contractelementen, zoals kwaliteitsmeting, administratieve procedures, en dergelijke. Naarmate de situatie complexer is, valt het te overwegen dit proces in tweeën te delen. De eerste ronde van de aanbestedingsprocedure is dan uitsluitend gericht op de leveranciersselectie. In een tweede fase vindt de verdere invulling plaats met de inmiddels geselecteerde leverancier(s). Vooral het proces van leveranciersselectie kan zo aanzienlijk efficiënter en voor zowel opdrachtgever als inschrijvende bedrijven goedkoper worden aangepakt. Een mogelijkheid om dit te doen is het combineren van een conventionele schriftelijke prekwificatie met de inschrijving op een

'virtueel' project. Vooral bij dit laatste kan een creatieve invulling tot goede resultaten leiden. In gevallen waarbij (zoals hierboven vermeld) offertes zijn aangevraagd op basis van gebrekkige bestekken is dit ook gebeurd, zij het onbedoeld en tegen veel hogere kosten dan nodig.

De rol van schoonmaakbedrijven

Schoonmaakbedrijven worden gaandeweg steeds meer ingeschakeld in de voorbereiding van aanbestedingsprocessen, doordat sommige opdrachtgevers hun advies inroepen bij het inrichten van de aanbestedingsprocedure en het opstellen van de offerteaanvraag. Toch wordt er in het algemeen nog veel te weinig beroep gedaan op de expertise van schoonmaakbedrijven.

Het merendeel van de aanvragen laat volstrekt te weinig ruimte over voor creatieve invulling door het inschrijvende bedrijf. Hier is nog aanzienlijke verbetering mogelijk door de (potentiële) leveranciers veel intensiever te betrekken bij voorbereiding en inrichting van aanbestedingstrajecten. Schoonmaakbedrijven zullen hun vermogen hier professioneel mee om te gaan ook dienen te versterken. Leveranciers krijgen soms buitengewoon weinig tijd om een verantwoorde aanbieding te doen. In sommige gevallen is de gegunde tijd zo extreem kort dat vraagtekens kunnen worden gezet bij het belang dat de aanbesteder aan een kwalitatief goed onderbouwde offerte stelt. Dat komt zijn geloofwaardigheid in dit opzicht niet ten goede. In sommige aanbestedingstrajecten (vooral in het geval van de zogenaamde EG tenders) is het inschrijvende bedrijf vrijwel geheel aangewezen op papieren informatie. Het verkrijgen van achtergrondinformatie is veelal slechts in zeer beperkte mate mogelijk, waardoor het de schoonmaakbedrijven moeilijk wordt gemaakt een gefundeerd advies te geven, laat staan een goed onderbouwde offerte te produceren. Het valt de schoonmaakbedrijven bij dit alles overigens aan te rekenen dat zij de aanbesteder niet altijd attenderen op gebreken en/of strijdigheden in offerteaanvraag of procedure. Voorts voorzien ze de aanbesteder niet altijd van advies met alternatieven. En - in het uiterste geval - komt het voor dat ze nalaten vriendelijk voor de eer te bedanken.

Een alternatieve aanpak

Op basis van het hierboven beschrevene mag worden geconcludeerd dat er behoefte is aan een herbezinning op de manier waarop aanbestedingen van vooral grote en complexe

schoonmaakdiensten traditioneel tot stand komen. De volgende procesbeschrijving is bedoeld als een aanzet om te komen tot oplossingen die voor alle betrokken partijen bevredigender zijn.

1. Evaluatie lopend contract
2. Kwalitatieve behoefte-inventarisatie
3. Inventarisatie aanbestedingscondities
4. Keuze van de contractvorm
5. Ontwerp aanbestedingsprocedure
6. Ontwerp offerteaanvraag

Evaluatie lopend contract

Een grondige evaluatie van het lopend contract is een onmisbare basis voor het ontwerp van een nieuwe aanbesteding. De kennis die nodig is om een dergelijke evaluatie uit te voeren, is ruim voorhanden bij betrokkenen van zowel opdrachtgevers- als leverancierskant.

Zij moeten in staat worden geacht - eventueel met behulp van een intermediair - knelpunten en verbetermogelijkheden in kaart te brengen. De resultaten van een dergelijke evaluatie zijn belangrijke bouwstenen voor het nieuwe bestek.

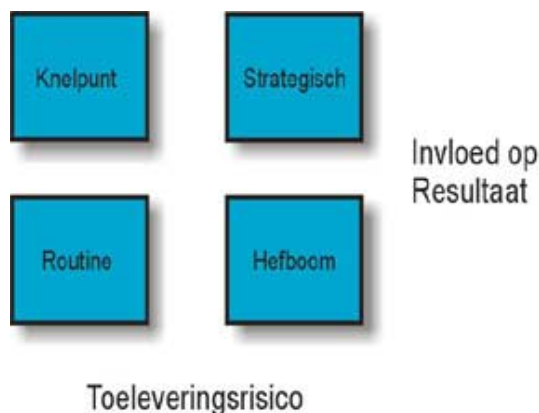
Kwalitatieve behoefte-inventarisatie

In de meeste offerteaanvragen wordt veel werk gemaakt van zeer gedetailleerde kwantitatieve inventarisaties (vierkante meters, ruimtesoorten, enz.). Wat doorgaans echter ontbreekt, is de uitvoering van een gedegen kwalitatieve inventarisatie, waarbij gekeken wordt naar de vraag welke soorten diensten moeten worden aanbesteed, in plaats van naar wat hun omvang is. Het uitvoeren van dagelijks onderhoudswerk in kantoren, het leveren van handyman-diensten, het snel reageren op wensen, klachten en calamiteiten, het leveren van aanvullende diensten als intern transport, kantineservices, het uitvoeren van signaleringstaken: *het gaat in de grote schoonmaakcontracten om pakketten van onge- lijksoortige diensten.*

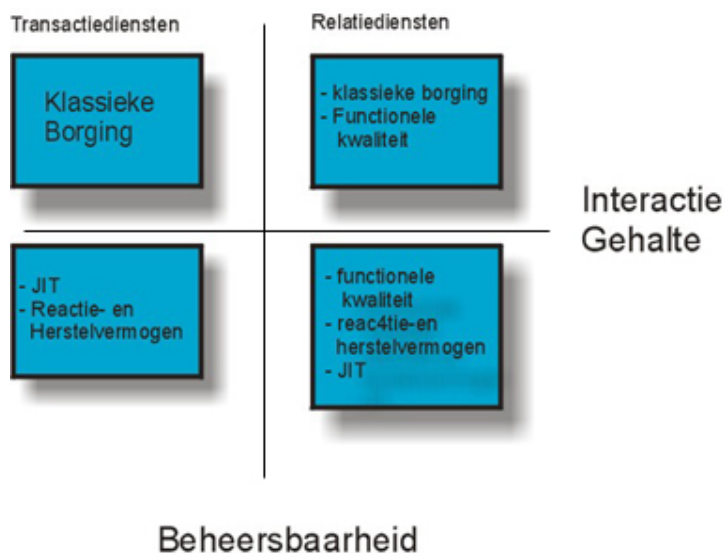
Een inschrijving is niet hetzelfde als een delirium, ofschoon er veel punten van overeenkomst zijn.

Een goede kwalitatieve behoeftebeschrijving is onmisbaar voor een goede invulling van het vervolg van het traject, en vooral voor de keuze van de contractvorm (of combinatie van contractvormen). Als hulpmiddelen hierbij kan de portfoliomatrix van Kraljic worden gebruikt

(figuur 1)². Een ander bruikbaar instrument is de diensten-typologiematrix (figuur 2)³, waarbij diensten worden gecategoriseerd op basis van hun interactiegehalte en de mate van voorspelbaarheid van de omgeving.



Figuur 1. Kwalitatieve behoefte-inventarisatie met behulp van de portfoliomatrix van Kraljic



Figuur 2. Kwalitatieve behoefte-inventarisatie met behulp van een diensten-typologiematrix.

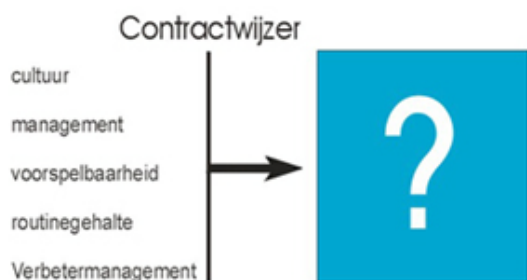
Inventarisatie aanbestedingscondities

Uitbesteding van diensten vergt een adequate beheers- en managementsystematiek. Er bestaan verschillende contractvormen, die elk hun eigen beheerssystematiek met zich mee brengen met consequenties voor de interne organisatie van de aanbesteder. Het is daarom van belang de situatie van de aanbesteder in kaart te brengen, onder meer voor wat betreft elementen als cultuur,

2 Een beschrijving van de portfoliomatrix van Kraljic is onder meer te vinden in Systems contracting van schoonmaakdiensten, Facility Management Magazine, december, 1997

3 Een beschrijving van deze typologiematrix is te vinden in Kwaliteitsmanagement in (schoonmaak) diensten, Facility Management Magazine, april 1998

managementcapaciteit, voorspelbaarheid van de omgeving en verbetermanagement. Een instrument dat hierbij goede diensten kan bewijzen is de Contractwijzer van figuur 3⁴



Figuur3. Inventarisatie aanbestedingscondities met behulp van een Contractwijzer.

*Schoonmaakinschrijvingen:
er is veel verstand nodig om
sommige dingen onbegrijpelijk te
vinden.*

Keuze van de contractvorm

Een goede kwalitatieve inventarisatie van behoefte en aanbestedingscondities is de basis voor de keuze van de meest geschikte contractvorm (of combinatie van contractvormen). Figuur 4 bevat een contractmenu, waarvan de afzonderlijke vormen eveneens in een eerder nummer van dit tijdschrift zijn beschreven⁵. Het is heel wel denkbaar dat in een zelfde aanbesteding de uiteindelijke keuze valt op een combinatie van verschillende contractvormen voor verschillende onderdelen van de aan te besteden dienstverlening. Zo is het heel goed mogelijk dat bepaalde onderdelen van de dienstverlening onder een resultaatcontract zijn onder te brengen, terwijl andere delen veel beter op regiebasis kunnen worden aanbesteed.

Ontwerp aanbestedingsprocedure

Belangrijke punten van aandacht hierbij zijn:

- Is het verstandig in een procedure het gehele aanbestedingsprobleem op te lossen (leverancierselectie, prijsbepaling, enz.) of is het verstandiger dit stapsgewijs te doen?

- Hoe kan optimaal gebruik worden gemaakt van de expertise van schoonmaakbedrijven bij het ontwerp van de procedure, het ontwikkelen van bestekken, enz.?
- Vaststellen van de termijnen voor de diverse delen van de procedure, waarbij het van belang is voldoende tijd in te calculeren.
- Vooral in complexe, dynamische omstandigheden kan worden overwogen met de geselecteerde leverancier(s) een inleertraject te contracteren⁶.

Ontwerp offerteaanvraag

Met een zorgvuldige invulling van de voorgaande stappen staat het ontwerp van de offerteaanvraag grotendeels vast. Allereerst is het van belang een heldere keuze te maken uit de volgende alternatieve mogelijkheden: offerteaanvraag op basis van:

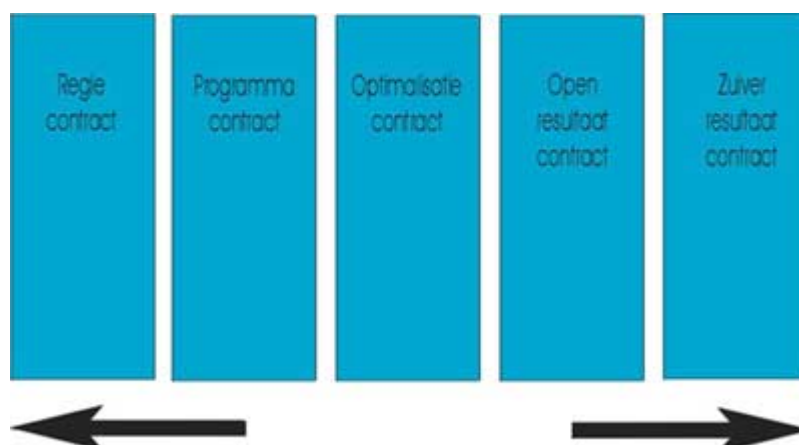
- regiecondities;
- een inspanningsspecificatie;
- een resultaatsspecificatie.

Een duidelijke keuze tussen de diverse mogelijke strategieën is een belangrijke voorwaarde voor het afsluiten van een kwaliteitscontract dat tegemoet komt aan de wensen van alle contractpartijen. Deze keuze kan op een verantwoorde manier worden gemaakt met behulp van het hier aangereikte instrumentarium.

⁴ Zie hiervoor Inkoop van schoonmaakdiensten, trends, uitdagingen en oplossingsrichtingen, Facility Management Magazine, april 1997.

⁵ Zie Inkoop van schoonmaakdiensten, trends, uitdagingen en oplossingsrichtingen, Facility Management Magazine, april 1997.

⁶ Voor een beschrijving van de manier waarop dat zou kunnen zie Inkoop van schoonmaakdiensten, trends, uitdagingen en oplossingsrichtingen, Facility Management Magazine, april 1997.



Figuur 4. Schoonmaak á la carte.

Conclusie

De omvangrijke en complexe schoonmaakaanbestedingen verlopen lang niet altijd op een manier die voor alle betrokkenen bevredigend is. Offerteaanvragen en de daaruit resulterende offertes suggereren vaak zekerheden, die door de realiteit vervolgens worden gelogenstraft. De verspilling en de frustratie die hieruit resulteren, kunnen allereerst worden voorkomen door herbezinning op een soms al te ruw herinschrijvingsbeleid, waarbij onvoldoende recht wordt gedaan aan elementaire principes van kwaliteitsmanagement. Komt het toch tot een (her) inschrijving - en daar kunnen goede redenen voor zijn - dan helpt een grondige kwalitatieve analyse van de behoefte aan schoonmaakdienstverlening en de specifieke aanbestedingscondities bij de aanbesteder.

De klant krijgt altijd waar hij om vraagt. Het probleem is alleen dat hij, voordat hij het krijgt, zelden weet waar hij om gevraagd heeft.

Een instrumentarium dat hierbij kan worden gebruikt, is beschikbaar en heeft in de praktijk zijn waarde bewezen. De resultaten van deze analyse zijn bepalend voor de keuze van de contractvorm, de inrichting van de aanbestedingsprocedure en de formulering van de offerteaanvraag.

Opdrachtgevers doen er goed aan schoonmaakbedrijven een andere rol bij dit

alles te laten spelen dan die van 'simpele' uitvoerder van werkzaamheden die door anderen zijn gespecificeerd. Dat ligt overigens volstrekt in lijn met de vraag naar pro-actieve, meedenkende dienstverleners, waar diezelfde opdrachtgevers blijkens hun aanvragen behoefte aan hebben. De schoonmaakbedrijven hebben zeer veel ervaring met het uitvoeren van (kwantitatieve) schoonmaakcalculaties. Om de zo gewenste rol van pro-actieve dienstverleners goed te kunnen spelen, dienen zij echter daarnaast ook hun 'kwalitatieve' adviesfunctie te ontwikkelen, en pro-actiever om te gaan met gebrekkig ingerichte aanbestedingstrajecten. Dat vraagt ook om een wat grotere assertiviteit van die bedrijven in dit opzicht, want, wie zich als bezem gedraagt, moet zich niet beklagen over het stof.

Literatuur

- N.G.R. Lemmens, Inkoop van schoonmaakdiensten, trends, uitdagingen en oplossingsrichtingen, Facility Management Magazine, febr. en april 1997.
- N.G.R. Lemmens, Kwaliteitsmanagement in (schoonmaak) dienstverlening, Facility Management Magazine, april 1998.
- N.G.R. Lemmens en P.F. Lefterink, Van ISO systeem naar TQM, Sigma, februari 1998.
- N.G.R. Lemmens, Systems contracting van schoonmaakdiensten, Facility Management Magazine, december 1997.
- Opmerking: Al deze artikelen zijn ook te lezen via deze site. (www.issnl.com, achter de knop publicaties)