



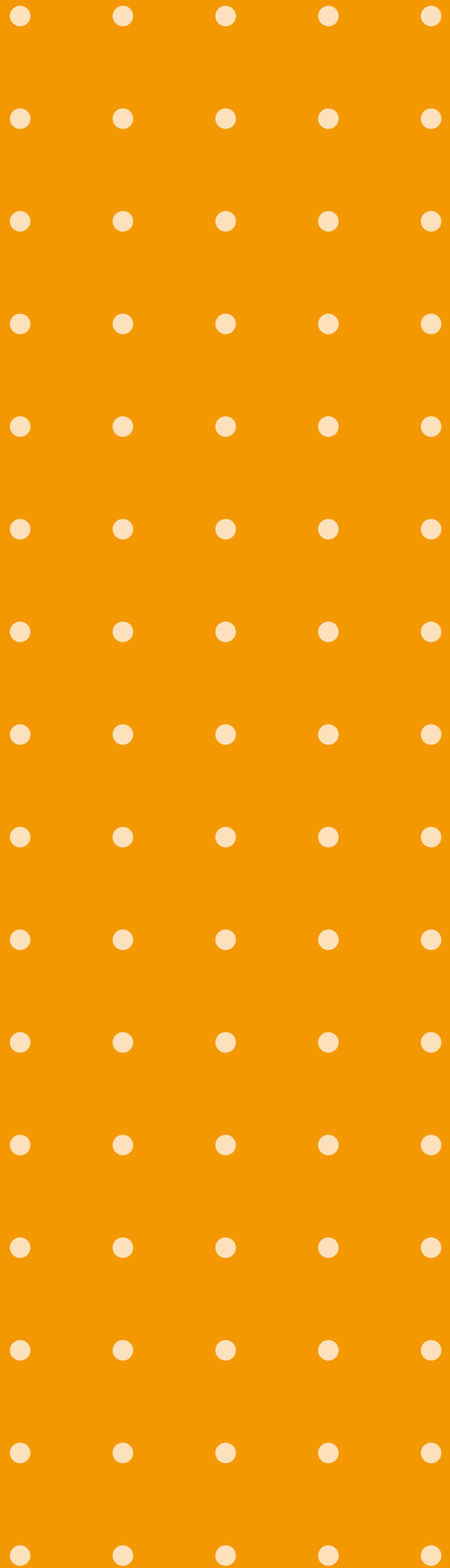
# GOED INKOPEN: EEN SCHONE ZAAK

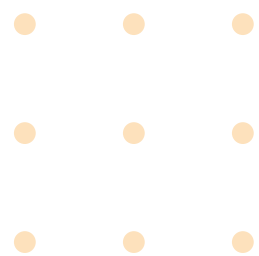


Een handreiking voor (overheids)  
inkopers bij de inkoop van  
schoonmaakdienstverlening



**PIANOo** ziet marktkennis als een essentieel onderdeel van het professioneel inkopen en aanbesteden van overheidsopdrachten. Ken de markt. Hoe meer de opdrachtgever van de markt weet, hoe effectiever zijn uitvraag kan zijn. Hoe beter hij de markt waarop hij in wil kopen kent, des te beter kan hij zijn inkoopvraag opstellen en beoordelen of het aanbod aansluit bij het organisatiedoel. Marktkennis is dan ook een terugkerend thema van PIANOo.





## INHOUDSOPGAVE

1. Samen werken aan gezond marktgedrag in de schoonmaakbranche	2
2. Waardecreatie door goede inkoop	6
3. Voorbereiding van het inkoopproces	8
3.1 Zorgen voor intern draagvlak	8
3.2 Expertteam formeren	8
3.3 Weet wat je vraagt	9
3.4 Ken de markt	9
4. Opstellen van het bestek	11
4.1 Van inspanningsgerichte naar resultaatgerichte schoonmaak	11
4.2 Prijs- en kwaliteitverhouding bepalen	12
4.3 Openboekberekening	12
4.4 Contractduur vaststellen	12
4.5 Proefperiode: weten welk vlees je in de kuip hebt	14
4.6 Bonus-malus doet meer kwaad dan goed	14
4.7 Prijsstijgingen verwerken	15
4.8 De juiste prestatie-indicatoren vaststellen	15
4.9 Maak het de markt niet onnodig moeilijk	16
5. Het beste gunningsmodel voor goede inkoop	17
5.1 Het vastprijsmodel	17
5.2 Value for money	17
5.3 Gunnen op waarde	18
5.4 Prestatieinkoop	18
6. Kwaliteit bewaken bij de uitvoering	19

# SAMEN WERKEN

## AAN GEZOND MARKTGEDRAG IN DE SCHOONMAAKBRANCHE

### 1

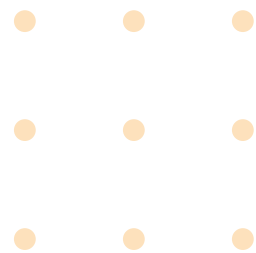
**In dit hoofdstuk worden de problemen geschetst die in deze sector spelen en die de aanleiding vormen voor deze handreiking. Vervolgens gaan we in op de rol van de overheidsinkoper bij de inkoop van schoonmaakdienstverlening. We presenteren verschillende bouwstenen die inkopers kunnen gebruiken om het 'anders' te doen. Het doel is om gezond marktgedrag te stimuleren en als opdrachtgever de beste kwaliteit te krijgen uit de markt.**

De afgelopen jaren was in de schoonmaakbranche het vertrouwen tussen opdrachtgevers, opdrachtnemers, de intermediairs en de schoonmakers ver te zoeken. Daarvoor zijn verschillende redenen te noemen.

Lagere overheidsbudgetten, (te) strenge interpretatie van de aanbestedingsregels en overcapaciteit van schoonmaakbedrijven hebben het gedrag van alle partijen in kwestie beïnvloed. Zo hebben opdrachtgevers de afgelopen jaren de schoonmaakopdrachten in inkoop- of aanbestedingstrajecten steeds 'strakker' op de markt gezet. Met zeer gedetailleerde bestekken en hoge eisen kregen de schoonmaakbedrijven weinig of geen ruimte voor eigen inbreng. Dat leverde ogenschijnlijk dichtgetimmerde contracten op voor lage prijzen.

De schoonmaakbedrijven reageerden op deze omstandigheden door steeds vaker strategisch in te schrijven. Zij stemden hun offerte volledig af op de beoordelings-systematiek van het inkoop- of aanbestedingstraject. In de aanbestedingsfase waren zij geneigd gemakkelijk akkoord te gaan met de eisen van de opdrachtgever en in te schrijven met onrealistische kengetallen (te lage uurlonen, te hoge productienormen aangegeven in het aantal m<sup>2</sup> per uur, etc.). Dit alles in de wetenschap dat ze tijdens de contractfase die discussie alsnog zouden kunnen voeren met de opdrachtgever. Dat leverde vaak gesteggel op met als gevolg dat het wantrouwen tussen de partijen toenam. Opdrachtgevers stelden daardoor in volgende inkoop- of aanbestedingstrajecten nog hogere eisen en zetten vergaand gedetailleerde bestekken op de markt.

Een andere factor die meespeelt, is de prijsstelling. Er is overcapaciteit op de markt



voor schoonmaakbedrijven en de concurrentie tussen de bedrijven is groot. Voor opdrachtgevers bleek de afgelopen jaren dat prijs bij aanbestedingstrajecten steeds meer het bepalende beoordelingscriterium werd. Zij gunden voornamelijk op laagste prijs. Die werd daardoor zo laag dat veel schoonmaakbedrijven de gevraagde kwaliteit niet meer konden leveren zonder de financiële gezondheid van hun bedrijfsvoering en de fysieke en psychische gezondheid van hun medewerkers aan te tasten.

### **Gevangen in een negatieve spiraal**

Het gevolg van dit alles was steeds minder vertrouwen en steeds lagere prijzen. Opdrachtgevers waren ontevreden omdat zij niet geleverd kregen wat was afgesproken. Opdrachtgevers, schoonmaakbedrijven en medewerkers raakten daarmee feitelijk in een neergaande spiraal waarin iedereen elkaar in een wurggreep hield. Ook de werknemers van schoonmaakbedrijven roerden zich omdat zij op de werkvloer het negatieve resultaat ondervonden van de contractafspraken: tegen een laag uurloon aan onrealistische schoonmaakverwachtingen moeten voldoen. Verder kwam ook de positie van de intermediairs tussen opdrachtgever en schoonmaakbedrijven, met hun eigen doelstellingen en verdienmodellen, ter discussie te staan.

Die ingewikkelde situatie werd pas bij het grote publiek bekend nadat schoonmakers bij onder meer de NS en Schiphol langdurig staakten in 2010, en reizigers op de stations de resultaten zagen van opgehoopt vuil en niet schoongemaakte treinen. Het leidde bij alle betrokken partijen tot de behoefte om te zoeken naar een totaal andere invulling van de inkoop van schoonmaakdienstverlening.

### **Het moet anders: Code Verantwoordelijk Marktgedrag**

Opdrachtgevers in de private en publieke sector, de schoonmaak- en glazenwassersbedrijven (vertegenwoordigd door de brancheorganisatie OSB), de vakbonden en de intermediairs (VMS) hebben die handschoen opgenomen en zijn met elkaar gaan praten over een oplossing. Dat heeft geresulteerd in de Code Verantwoordelijk Marktgedrag Schoonmaker- en glazenwassersbranche die op 21 juni werd ondertekend. In dit document staan gedragscodes voor alle betrokken partijen: opdrachtgevers en opdrachtnemers (de werkgevers), makelaars en werknemers (de schoonmakers). Zij streven allen naar een duurzame verankering van professionaliteit, kwaliteit en omgangsvormen in deze branche. Samenspel tussen de belanghebbenden en



een multidisciplinaire aanpak staan hierbij voorop. Een breed samengestelde commissie, waarin zowel de verschillende marktpartijen als vakorganisaties en deskundigen zijn vertegenwoordigd, ziet toe op de naleving van de code.

De code gaat niet alleen in op de rol van opdrachtgevers en opdrachtnemers, maar ook op die van de werknemers. De vakverenigingen zijn aanspreekpunt voor het naleven van de code. De werknemers zelf worden aangesproken op hun vakmatigheid: dat zij effectief en efficiënt werken en kwaliteit leveren. Van hen wordt betrokkenheid verwacht, jegens hun werk en hun werkgever. De uitwerking van de code voor opdrachtgevers, de aanbestedende diensten, komt in deze brochure uitgebreid aan bod in de volgende hoofdstukken. Meer informatie over de code vindt u op de website [www.codeverantwoordelijkmarktgedrag.nl](http://www.codeverantwoordelijkmarktgedrag.nl)

### **Bidbook Blijvend van waarde**

Ook andere brancheverenigingen hebben zich de afgelopen tijd geschaard achter de ideeën in de Code Verantwoordelijk Marktgedrag. In navolging ervan hebben de brancheorganisaties van schoonmaak-, catering- en beveiligingsbedrijven samen een Bidbook opgesteld. Hierin pleiten zij voor het doorbreken van de neergaande prijs-spiraal die zij zien bij overheidsaanbestedingen. In het bidbook Blijvend van waarde staan verbeterpunten waar zij samen met de overheid aan willen werken.

De drie brancheverenigingen, OSB (schoonmaak en glazenwassers), Veneca (catering) en de Nederlandse Veiligheidsbranche (beveiliging) overhandigden het Bidbook op 26 oktober 2011 aan minister Kamp (Sociale Zaken en Werkgelegenheid). De sectoren hebben met elkaar gemeen dat ze veel werkplekken bieden aan laagopgeleiden en dat er veel druk op de prijzen staat.

Globaal bevat het bidbook Blijvend van waarde dezelfde punten als de Code verantwoordelijk marktgedrag.

### **PIANOo brengt opdrachtgevers en opdrachtnemers met elkaar in gesprek**

Nog even terug naar de aanleiding voor deze brochure. Voordat de partijen in de schoonmaak- en andere branches met elkaar aan de slag gingen om te werken aan de gedragscodes, signaleerde PIANOo de onvrede onder overheidsinkopers over de hierboven genoemde negatieve spiraal. Samen met de Ondernemersorganisatie Schoonmaak- en Bedrijfsdiensten (OSB) organiseerde PIANOo in 2010 en 2011 een aantal marktontmoetingen. In een ontspannen sfeer hebben inkopers en facilitair managers van verschillende overheidsorganisaties en schoonmaakbedrijven uit het hele land open met elkaar gesproken over de knelpunten in aanbestedingsprocedures



en de mogelijkheden om deze op te lossen. Doel van de ontmoetingen was ook om het onderlinge vertrouwen weer op te bouwen, zodat opdrachtgevers en opdrachtnemers, ieder vanuit zijn eigen positie, weer tevreden kunnen zijn over de gewenste kwaliteit van dienstverlening tegen een marktconforme prijs. De inzet en het enthousiasme van de deelnemers bleek steeds groot. De rode draad bij elke sessie was de behoefte aan open contact, de wens om niet te verzanden in juridische procedures en de behoefte aan een win-winsituatie.

### **Praktische handreiking voor inkopers**

Op basis van die ontmoetingen en de later gepubliceerde Code Verantwoordelijk Marktgedrag heeft PIANOo een aantal uitgangspunten geformuleerd waarmee inkopers bij de overheid aan de slag kunnen. Deze brochure biedt hen een praktische handreiking om de gedragscode in de praktijk te brengen. Per fase van het inkoopproces worden tips gegeven om te sturen op meer kwaliteit, betrokkenheid en respect.

# WAARDECREATIE

## DOOR GOEDE INKOOP

### 2

De publieke sector kent een grote diversiteit aan organisaties die allemaal hun eigen wensen hebben en steeds kritischer worden. Een inkoopafdeling moet daarom schoonmaakbedrijven stimuleren om (innovatieve) oplossingen aan te bieden die recht doen aan die veelheid van wensen. Innovaties kunnen betrekking hebben op schoonmaakproducten- en systemen, maar ook op het proces om schoonmaak beter in te richten, te monitoren en te sturen of om logistieke en ergonomische verbeteringen in te voeren. Daarmee helpen de schoonmaakbedrijven de doelstellingen van de organisatie te verwezenlijken; zij zorgen zo voor waardecreatie bij de opdrachtgever. Een tweede voordeel is dat schoonmaakbedrijven die slimme oplossingen aanreiken aan hun klanten, zich beter kunnen onderscheiden van hun concurrenten. Dat geeft de opdrachtgever meer keuzemogelijkheden.

In de Code Verantwoordelijk Marktgedrag staan ook speerpunten voor opdrachtgevers. Zij moeten sturen op kwaliteit, betrokkenheid en respect. In de hoofdstukken hierna worden ze per fase van het inkoopproces uitgewerkt in zogeheten 'bouwstenen'. Omdat de eigen professionaliteit van de opdrachtgever voorop staat is het geen blauwdruk, maar worden meerdere manieren beschreven. Zo kan iedere opdrachtgever zelf beslissen welke bouwstenen hij voor zijn specifieke situatie wil gebruiken.

#### **Vier gouden regels voor goede inkoop van schoonmaak**

Voordat we ingaan op de onderdelen van het inkoopproces is het goed om eerst de uitgangspunten te schetsen die voor de overheidsinkoper van schoonmaakdienstverlening belangrijk zijn om waarde te kunnen creëren.



## VIER GOUDEN REGELS VOOR GOEDE INKOOP VAN SCHOONMAAK

### 1. Doe recht aan belangen van alle partijen

Als opdrachtgevende partij is het belangrijk een marktconforme uitvraag te doen die recht doet aan de belangen van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Om te kunnen weten welke belangen dat zijn en moet de overheidsinkoper goed weten wat er speelt in de branche.

### 2. Stel de kwaliteit voorop

De prijs moet in relatie staan tot de gevraagde kwaliteit die zoveel mogelijk wordt vastgelegd in functionele eisen en wensen. Onderdeel hiervan is de overgang van inspanningsgerichte schoonmaak naar resultaatgerichte schoonmaak. Bij een resultaatgericht contract wordt het schoonmaakbedrijf afgerekend op het schoonmaakresultaat en dus niet op de aantallen uitgevoerde handelingen. Hierbij wordt het gunningcriterium 'de economisch meest voordelige inschrijving' (EMVI) gebruikt. Stel hierbij de criteria dusdanig op dat de factor prijs niet doorslaggevend wordt.

### 3. Zorg voor goede communicatie

Opdrachtgever en opdrachtnemer moeten in diverse fasen van het inkoopproces goed en open met elkaar communiceren. Marktconsultaties, of persoonlijke contacten met marktpartijen moeten zij zeker voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure, niet uit de weg gaan. Integendeel, kennis van de markt is een voorwaarde om goed te kunnen inkopen. Niet alleen tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer moet de communicatie goed verlopen. Minstens zo belangrijk is de communicatie van de inkopers met de interne klanten en de facilitair manager.

### 4. Maak heldere en controleerbare afspraken

Contractafspraken moeten helder en ook controleerbaar zijn. Als een contract eenmaal is afgesloten moet het niet in een la verdwijnen. De opdrachtgever moet systematisch controleren of de afspraken ook worden nagekomen. Er moet dus regelmatig overleg plaatsvinden met de interne klant en met de opdrachtnemer over de contractafspraken. Ook dit is onderdeel van de Code. Het is hierbij belangrijk dat de werknemers van de opdrachtgever op de hoogte zijn van het schoonmaakprogramma. Dit is vooral van belang als het contract wijzigt, door contractwisselingen veel minder uren beschikbaar komen of als er van inspanningsgericht naar resultaat gericht wordt overgegaan.

# VOORBEREIDING

## VAN HET INKOOPPROCES

### 3

**Elk inkoopproces vergt een goede voorbereiding. Dat kost natuurlijk tijd en energie, maar het leidt tot minder onduidelijkheden tijdens de aanbesteding en verdient zich terug in prijs en kwaliteit bij de uitvoering van het contract. Hieronder volgen de bouwstenen die daarbij gebruikt kunnen worden.**

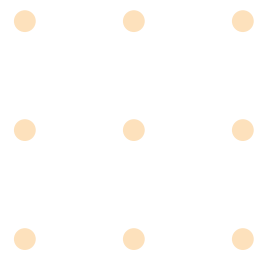
#### **3.1 ZORGEN VOOR INTERN DRAAGVLAK**

Inkoop is een van de instrumenten waarmee een organisatie haar beleidsdoelstellingen kan verwezenlijken. Lang niet iedereen weet echter hoe inkoop kan bijdragen aan de kwaliteit van de eigen organisatie. Het is een taak van de inkoop om de eigen organisatie, inclusief het management, daarvan bewust te maken en te werken aan draagvlak voor een kwalitatief goed schoonmaakcontract. Besparen op de aanneemsom lijkt misschien aantrekkelijk, maar dat is het niet als het ten koste gaat van de kwaliteit en uiteindelijk leidt tot meer kosten over de hele contractduur. Juist in het geval van schoonmaak speelt er meer dan alleen de prijs. Een schoonmaakbedrijf dat goed werk levert, zorgt voor een gezonde en schone werkomgeving en kan daarmee dus een positieve invloed uitoefenen op de organisatieprocessen van de opdrachtgever.

#### **3.2 EXPERTTEAM FORMEREN**

Om de interne communicatie te borgen is het handig om uit de eigen organisatie een multidisciplinair expertteam samen te stellen dat het gehele inkoopproces begeleidt. Dit team stelt de behoefte vast en formuleert een Programma van Eisen. In deze fase is het ook van groot belang om marktkennis te verzamelen en een indicatief budget vast te stellen.

Het team moet voldoende deskundigheid in huis hebben. Die bestaat in de regel uit Facilitair Management, Inkoop, Contractmanagement en Eindgebruiker, eventueel



aangevuld met juridische expertise. Als de opdrachtgever bepaalde kennis niet in huis heeft, kan er natuurlijk externe deskundigheid worden ingeroepen.

### 3.3 WEET WAT JE VRAAGT

Er wordt om verschillende redenen schoongemaakt: hygiëne, gezondheid of representativiteit. Schoonmaak heeft uitstraling naar medewerkers, maar ook naar klanten of patiënten. Allemaal verschillende doelgroepen, allemaal verschillende schoonmaakspecificaties.

Formuleer dus eerst wat de betekenis is van schoonmaak voor uw organisatie: welke doelen moeten gediend worden? Wie heeft daar verstand van; zowel van die doelen, als van de manier waarop je ze kunt bereiken?

Het schoonmaken van een kantoor is heel wat anders dan van een bezoekersruimte. En gaat het bij een kantoor om een intensief gebruikte kantoortuin of aparte kamers met een vaste bezetting? Bij een bezoekersruimte is er een verschil tussen de hal van een stadhuis, de wachtkamer van een ziekenhuis of het wachthokje van de tram. Bepaal dus per specifieke situatie wat met schoonmaak bedoeld wordt. Doe dat met de specialisten erbij. Raadpleeg uiteraard collega's van andere (overheids)organisaties over hun kennis en ervaringen.

### 3.4 KEN DE MARKT

Als je een marktconforme prijs wilt betalen, moet je wel weten wat die prijs is. Daarom is een benchmark belangrijk: wat betalen andere overheden; wat betalen bedrijven? Dan is het belangrijk om te weten wie de lokale en regionale spelers zijn. Of wat een bedrijf doet aan maatschappelijk verantwoord ondernemen en hoe het duurzaamheid in de bedrijfsvoering inpast.

Goede communicatie, een van de vier gouden regels, begint in de voorfase van het inkoopproces. Een opdrachtgever kan een gezonde prijs/kwaliteit verhouding alleen

## MARKTCONSULTATIE VAN SCHOONMAAK- BEDRIJVEN

Stel: u heeft een bijzonder kantoorpand dat schoongemaakt moet worden, een historisch gebouw met veel bewerkelijke hoekjes. U kunt

de schoonmaakbedrijven tijdens de marktconsultatie bijvoorbeeld vragen om te reageren op de kritische prestatie-indicatoren ((kpi's). Hoe kunnen die zo scherp mogelijk geformuleerd worden, op zo'n manier dat het schoonmaakbedrijf ze ook in de praktijk kan brengen? U kunt de deskundigheid van de bedrijven gebruiken om goede kpi's op te stellen die voldoende basis bieden om de toekomstige resultaten op te beoordelen. De marktconsultatie moet wel op een open en transparante manier worden georganiseerd. Lees meer in de Handreiking Marktconsultatie.

bepalen als hij weet hoe de schoonmaakmarkt in elkaar zit en weet wie wat te bieden heeft.

Voor het opstellen van functionele of technische specificaties is marktkennis onontbeerlijk. Er zijn verschillende manieren om marktkennis op te doen. Het begint met een kennismaking of gewoon een goed gesprek met een of meerdere schoonmaakbedrijven of met het uitvoeren van deskresearch. De [checklist Marktkennis](#) die PIANOo heeft opgesteld biedt een handig overzicht van alles wat u van een markt zou moeten weten.

Desk-research, het bijhouden van vakbladen, het bezoeken van beurzen en inventariserende gesprekken met de markt leveren vaak al behoorlijk wat bruikbare informatie op. Het is echter niet altijd mogelijk om het bestek te schrijven op basis van een marktverkenning alleen. De opdrachtgever kan de markt ook consulteren om de eisen en de wensen helder te krijgen. Het proces en de uitgangspunten van een goede marktconsultatie staan omschreven in de Handreiking Marktconsultatie van PIANOo.

# OPSTELLEN VAN HET BESTEK

## 4

Na de marktverkenning en een eventuele marktconsultatie kan het projectteam het bestek opstellen. In dit hoofdstuk vindt u bouwstenen die kunnen helpen bij het opstellen van een bestek dat verantwoord inkopen van schoonmaakdienstverlening mogelijk maakt. Het zijn prijs en kwaliteit, prestatie-indicatoren, contractduur, proefperiode, het gebruik van een bonus-malussysteem en prijsstijgingen.

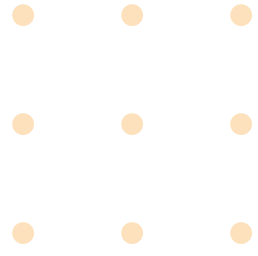
### 4.1 VAN INSPANNINGSGERICHTE NAAR RESULTAATGERICHTE SCHOONMAAK

Wat de opdrachtgever wenst van een schoonmaakbedrijf kan hij op basis van een resultaatgericht contract beschrijven. Hierbij wordt het schoonmaakbedrijf alleen afgerekend op het schoonmaakresultaat en dus niet op de aantallen uitgevoerde handelingen of de duur ervan.

Voordeel is dat de professionaliteit van de opdrachtnemer beter wordt benut. De opdrachtnemer kan immers zelf, binnen de gestelde randvoorwaarden, bepalen hoe de kwaliteit wordt gerealiseerd. Dit dwingt hem effectief en efficiënt te werken. Een betere procesbeheersing, grotere flexibiliteit en een voortdurende professionalisering of innovatie van de schoonmaakdienstverlening zijn andere voordelen van een resultaatgericht contract.

Een ander voordeel van resultaatgericht werken is dat het schoonmaakpersoneel een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgt, wat leidt tot grotere arbeidstevredenheid en een lager verzuim.

Het voordeel voor de opdrachtgever is dat hij niet hoeft na te denken over specifieke beschrijvingen en frequenties van de te verrichten handelingen. Uiteraard moet hij wel goed kijken naar het uiteindelijke schoonmaakresultaat. Hier kunnen bijvoorbeeld de AQL normen uit de systematiek van de Vereniging Schoonmaak Research (VSR) voor gebruikt worden.



In de aanbestedingsfase kan de opdrachtgever de onderscheidende kwaliteit van de aanbieders toetsen op de mate waarin zij in hun offertes invulling geven aan de (voorlopig) geformuleerde kpi's.

## **4.2 PRIJS- EN KWALITEITVERHOUDING BEPALEN**

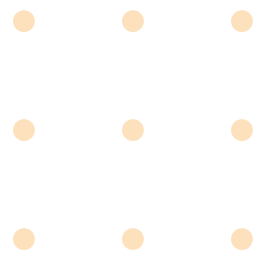
In de Code Verantwoordelijk Marktgedrag wordt uitgegaan van aanbestedingen op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). De EMVI-criteria omvatten twee componenten, namelijk prijs en (bij voorkeur) substantiële kwaliteit. De kwaliteit dient dusdanig zwaar te wegen dat het niet alsnog gaat om een (verkapte) gunning op prijs. Per aanbesteding moet een opdrachtgever dus altijd goed afwegen hoe hij kwaliteit en prijs tegen elkaar afweegt. Opdrachtgevers moeten relevante criteria voor kwaliteit formuleren die én substantieel zijn én een behoorlijk onderscheidend vermogen kennen.

## **4.3 OPENBOEKBEREKENING**

Als onderbouwing van de prijs wordt om een openboekberekening gevraagd. In de openboekberekening staat de transparantie van de opdrachtnemer voorop. Transparantie is immers een sleutel tot het krijgen van vertrouwen. Partijen die geselecteerd worden dienen vervolgens een onderbouwing van hun inschrijfsom te geven. Deze verdeelt de inschrijfsom in drie componenten: directe kosten, indirecte kosten en winstmarge. De winstmarge wordt door de opdrachtgever gegarandeerd. Hierdoor hoeft de opdrachtnemer tijdens de uitvoering van het contract niet meer te knijpen op personeelskosten om zijn marge te halen.

## **4.4 CONTRACTDUUR VASTSTELLEN**

Behalve bij raamovereenkomsten zijn er geen beperkingen voor de duur van een overeenkomst. Wel dient een organisatie telkens voor ogen te houden dat zij op grond van het Europees Verdrag de markt voor het vrij verkeer van goederen en diensten niet mag blokkeren. Of dit het geval is, zal afhangen van de aard van de overeenkomst. De looptijd van een raamovereenkomst mag niet langer zijn dan vier jaar, behalve in goed gemotiveerde uitzonderingsgevallen.



De praktijk heeft geleerd dat de huidige contractduur van slechts enkele jaren veel te kort is voor schoonmaakbedrijven om de beste dienstverlening te bieden. Het is beter om een lange contractduur aan te gaan met een goede verhouding tussen een vaste contractperiode en een aantal optie jaren. Bijvoorbeeld een contractduur van acht jaar, die is opgebouwd uit drie vaste contractjaren en een optie tot verlenging van vijf maal één jaar. Om een transparant aanbestedingsproces te borgen wordt aanbevolen de objectieve overwegingen voor het afsluiten van een langdurig contract vast te leggen in het aanbestedingsdossier.

De voordelen van een lange contractduur voor de opdrachtgever zijn: Dit betekent:

- Meer stabiliteit en meer ruimte voor ondernemingen om te investeren in techniek of mensen. Dat voordeel komt de opdrachtgever weer ten goede;
- Een betere onderlinge relatie en meer kans op soepele vervulling van de wensen van de opdrachtgever;
- Langer profijt van de efficiëntere dienstverlening.
- Leereffect voor opdrachtgever en -nemer: efficiëntere werkprocessen, innovaties, lagere acquisitiekosten etc. kunnen leiden tot kostenbesparingen bij de opdrachtnemer. Dit leereffect wordt groter als er ook prikkels voor verbeteringen in het langlopende contract worden opgenomen. Maar als er al een zeer scherp contract ligt, dan is op voorhand inboeken van besparingen moeilijk, zo niet onmogelijk. Slimmer schoonmaken betekent in de praktijk dan helaas minder doen met nog minder mensen.

Voorwaarde is wel dat in het contract duidelijk gemaakt wordt dat het jaarlijks voldoen aan de gestelde kpi's leidt tot contractverlenging.

Bijkomende financiële voordelen van een lange contractduur zijn:

- Minder aanbestedingsprocedures. Het aanbestedingsproces kost tijd en geld. Bij een lange contractduur hoeft dit proces minder vaak te worden doorlopen;
- Minder vaak contractwisseling en bijbehorende kosten (switchkosten);
- Terugverdienen van opstart- en investeringskosten.

Veel genoemde risico's van een lange contactduur zijn:

- Het maakt de opdrachtnemer gemakzuchtig omdat hij denkt voor lange tijd binnen te zijn. De opdrachtgever kan dit voorkomen met een goed contractmanagement en de mogelijkheid de overeenkomst te ontbinden door te werken met jaarlijkse verlengingen.
- De prijs van het contract is niet meer marktconform. Hierbij wordt er vanuit



gegaan dat marktprijzen minder sterk stijgen dan de afgesproken indexering. In het contract kunnen hier afspraken over gemaakt worden (zie paragraaf 4.6).

- Door een lange contractduur kan de inkoper vervreemden van het vakgebied. Het is belangrijk om marktkennis up-to-date te houden om een volwaardige gesprekspartner van de opdrachtnemer te blijven.

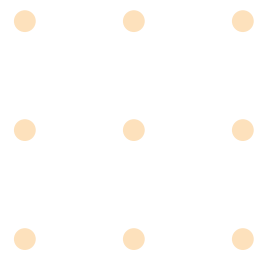
#### **4.5 PROEFPERIODE: WETEN WELK VLEES JE IN DE KUIP HEBT**

Om zeker te weten dat degene die de opdracht gaat uitvoeren ook goed werk levert, kan er een proefperiode worden afgesproken van bijvoorbeeld drie tot zes maanden. In deze tijd kan de opdrachtgever beoordelen of de opdrachtnemer de gemaakte afspraken naar tevredenheid nakomt. De praktijk leert dat deze periode lang genoeg is om hier een goede indruk van te krijgen. Als het werk naar tevredenheid verloopt, kan de opdrachtgever het contract verlengen naar de resterende periode die ze hadden afgesproken. Als de opdrachtnemer niet goed presteert en er na tussentijdse gesprekken en kwaliteitsaudits geen verbetering optreedt, kan het contract, zonder dat dit tot schadevergoeding leidt voor de opdrachtgever, direct worden beëindigd. Dan kan het contract worden gegund aan de partij die op de tweede plaats eindigde in de aanbesteding. De strekking van de proefperiode (wachtkamerovereenkomst) tussen de opdrachtgever en de tweede partij is dat deze zijn inschrijving gestand doet voor de duur van de uitvoering van de opdracht zoals bepaald in de offerteaanvraag en dat hij de opdracht gaat uitvoeren indien de overeenkomst met de eerste partij wordt beëindigd aan het einde van de proefperiode. Uiteraard dient rekening gehouden te worden met het overnemen van personeel.

#### **4.6 BONUS-MALUS DOET MEER KWAAD DAN GOED**

Een bonus-malussysteem met tijdelijke financiële consequenties blijkt in de praktijk slecht te werken. Beide partijen hebben immers afgesproken dat de opdrachtnemer het contract naar tevredenheid uitvoert. Met de bovengenoemde langere contractduur is er al sprake van een soort bonus. Wie goed werk aflevert ‘verdient’ een contractverlenging. Continuïteit is een belangrijke drijfveer. Het omgekeerde gebeurt bij slechte prestaties. Als een opdrachtnemer structureel de gemaakte afspraken niet nakomt of niet voldoet aan de afgesproken kpi's dan geldt als malus het ontbinden of niet verlengen van het contract. Het spreekt voor zich dat goed contractbeheer en





frequent overleg van groot belang zijn.

Een goed alternatief is om een bonus niet aan de opdrachtnemende partij uit te keren, maar het verantwoordelijke schoonmaakpersoneel eens in het zonnetje te zetten en de bonus aan hen uit te keren.

#### **4.7 PRIJSSTIJGINGEN VERWERKEN**

Prijsverhogingen ten gevolge van ontwikkelingen in de CAO en nieuwe wettelijke verplichtingen mogen jaarlijks doorberekend worden. Dat betekent niet dat een bedrijf daarmee zijn winstmarge veilig kan stellen, want het heeft ook te maken met verhogingen op materiaalkosten en dergelijke. Om toch een normale marge te verdienen moeten er contractuele afspraken worden gemaakt voor het doorberekenen van deze prijsstijgingen. Dat voorkomt dat bedrijven gaan inboeten op de afgesproken kwaliteit.

#### **4.8 DE JUISTE PRESTATIE-INDICATOREN VASTSTELLEN**

In het bestek moeten heldere voorwaarden staan over de manier waarop de opdrachtnemer de kwaliteit tegen de afgesproken prijs levert (kpi's).

Cruciaal is dat het projectteam zich beraadt over de vraag wanneer de opdrachtgever tevreden is over de inspanningen van het schoonmaakbedrijf. Met andere woorden: op welke kritische prestatie-indicatoren (kpi's) wordt het schoonmaakbedrijf tijdens de uitvoering van het contract beoordeeld? Als het goed is hebben de kpi's een directe relatie met de primaire doelstellingen van de organisatie.

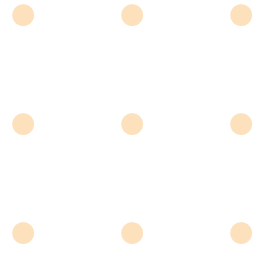
Uit de praktijk blijkt dat een paar goed gedefinieerde en controleerbare kpi's meer mogelijkheden tot (bij)sturing geven dan een groot aantal (vage) kpi's.

Voorbeelden van vage kpi's zijn:

- invulling geven aan de geformuleerde bedrijfsdoelstellingen;
- rekening houden met de strategische visie van opdrachtgever.

Voorbeelden van goed gedefinieerde kpi's zijn:

- de tevredenheid van (eind)gebruikers;
- de technische en belevingskwaliteit;
- mate van bijdrage aan innovatie;

- 
- mate van bijdrage aan duurzaamheid;
  - beschrijving van het schoonmaakproces;
  - hoe de communicatie is georganiseerd;
  - wat Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen inhoudt;
  - goed werkgeverschap (refererend aan de Code Verantwoordelijk Marktgedrag);
  - mate van klantgerichtheid;
  - hoe de samenwerking verloopt (opgedane lessons learned);
  - hoe klachten of opmerkingen worden verwerkt;
  - hoe verbetervoorstellen worden afgesproken;
  - of managementrapportages tijdig worden gemaakt.

#### **4.9 MAAK HET DE MARKT NIET ONNODIG MOEILIK**

Bij het opstellen van het bestek moet de opdrachtgever ook op de volgende punten letten:

- Houd het bestek kort (richtlijn is ongeveer 20 A4 exclusief bijlagen);
- Zorg voor heldere en relevante vraagstelling.
- Zorg voor een duidelijke beoordelingsmethodiek die vooraf is getest om strategisch inschrijven te voorkomen.
- Vraag prijzen voor meer- en minderwerk vast (staffels). Om geen discussie te krijgen over wel of geen meerwerk kan een opdracht het best functioneel omschreven worden.
- Beperk de administratieve lasten, bijvoorbeeld door een Eigen Verklaring te vragen aan bedrijven die inschrijven. Alleen de voorlopige winnaar moet de volledige set van opgevraagde documenten aanleveren.

HET BESTE

# GUNNINGSMODEL

VOOR GOEDE INKOOP

Om uit de negatieve spiraal te komen die in hoofdstuk 1 werd beschreven, is het belangrijk om te gunnen op kwaliteit. Gunning op de Economische Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) is dan het uitgangspunt. Bij het beoordelen van de prijs dient de opdrachtgever rekening te houden met de totale kosten die de organisatie moet gaan maken (Total Cost of Ownership). Om de kwaliteitscomponent te benadrukken zijn er verschillende modellen die u kunt gebruiken waar bij kwaliteit hoger scoort dan een lage prijs. Een kort overzicht van de mogelijkheden.

5

## 5.1 HET VASTEPRIJSMODEL

Bij het vasteprijismodel bepaalt de opdrachtgever van tevoren de prijs die hij aan alle partijen bekendmaakt. Inschrijvingen met een hogere of lagere prijs worden niet geaccepteerd. Uitgangspunt is wel dat het expertteam een marktconforme prijs heeft vastgesteld op basis van verzamelde marktkennis of een marktconsultatie. Het afwijzen van een lager aanbod voorkomt dat een bedrijf de gewenste kwaliteit niet kan leveren omdat het te laag heeft ingeschreven.

Een hogere prijs wordt ook niet geaccepteerd omdat het expertteam in de vastgestelde prijs al rekening heeft gehouden met een gezonde winstmarge voor de opdrachtnemer. In dit model onderscheidt de inschrijver zich dus volledig op kwaliteit. Voordeel is dat er niet gescoord hoeft te worden op prijs. Nadeel is dat een lage inschrijving met de gewenste kwaliteit niet gewaardeerd wordt.

## 5.2 VALUE FOR MONEY

Indien de prijs ongeveer even belangrijk is als de kwaliteit kan een opdrachtgever kiezen voor het model van Value for money. Ook hierbij hoeft niet op de prijs gescoord te worden. In dit model wordt het totaal aantal punten op 'niet-prijs-criteria' gedeeld door de prijs om zo de offerte met de hoogste uitkomst te selecteren. Voordelen zijn dat de verhouding tussen prijs en kwaliteit expliciet zichtbaar wordt. Nadeel is dat de



minimum kwaliteit tegen een lage prijs kan winnen. Om dat te voorkomen kan ook hier een minimumeis gebruikt worden.

### 5.3 GUNNEN OP WAARDE

Bij gunnen op waarde worden kwaliteitspunten boven een bepaald minimum omgezet in geld (virtuele korting). In de aankondiging geeft men aan hoeveel extra kwaliteitspunten maximaal waard zijn. Van de inschrijvingsprijs worden virtuele kortingen afgetrokken. De laagste virtuele prijs wint.

Voordeel is dat de waarde van de kwaliteit hiermee expliciet wordt gemaakt. Ook in dit model is het dus niet nodig om de prijs te scoren. Andere systemen werken met punten voor kwaliteit maar deze punten zijn rechtstreeks te koppelen aan een virtuele prijs. Dit is slechts een kwestie van omrekenen. Het CROW heeft goede voorbeelden op dit gebied.

### 5.4 PRESTATIE-INKOOP

Prestatie-inkoop is een inkoopmethodiek waarbij aanbieders maximale ruimte krijgen om zich van elkaar te onderscheiden. Hierdoor kan de inkooporganisatie met weinig energie de beste aanbieder identificeren. Resultaat is een keten die meer accountable is en betere resultaten levert.

Bij prestatie-inkoop bestaat de offerte uit een prijs, Past Performance informatie, een RAVA -plan (Risk Assessment and Value Added plan) en een planning. Het RAVA -plan en de planning worden beoordeeld door het inkoopteam. Op basis van deze plannen worden (mogelijk) een aantal aanbieders uit het proces gefilterd. De aanbieders die doorgaan naar de volgende fase worden geïnterviewd. De teamleden van de opdrachtgever beoordelen de interviews. Uiteindelijk wordt er een ranking gemaakt op basis van de scores op het RAVA -plan, de planning, de interviews én de Past performance en de prijs die de aanbieders hadden ingestuurd. De prijzen en de scores van de aanbieders op Past Performance worden pas bij de ranking onthuld.

# KWALITEIT BEWAKEN

## BIJ DE UITVOERING

# 6

**Kwaliteit is waar het om draait in de schoonmaakdienstverlening. De kwaliteit van de uitgevoerde diensten wordt gemeten aan de hand van de afgesproken kpi's. Tijdens de uitvoering van het contract staat de gedachte centraal dat de opdrachtnemer de afgesproken kwaliteit daadwerkelijk wil leveren en de opdrachtgever de bereidheid heeft om tijd vrij te maken voor het goed afstemmen van de dienstverlening. Goed contractmanagement is dan ook een vereiste. Alleen hiermee kan de samenwerking tussen contractspartners en de kwaliteit van de dienstverlening worden geoptimaliseerd.**

Hoe goed je van te voren alles ook afspreekt en in contracten vastlegt, uiteindelijk staat of valt alles met de naleving van de contracteisen en dus de controle hierop. De lokale situatie en kwaliteit van de leidinggevenden is ook van enorme invloed op de kwaliteit van de schoonmaak en de werkbeleving/tevredenheid van de werknemers. Met goed contractmanagement kan de opdrachtgever tijdens de looptijd inspelen op zich wijzigende omstandigheden. De vastgelegde ervaringen kan de opdrachtgever gebruiken bij een volgende aanbesteding. Contractbeheer maakt onderdeel uit van het contractmanagement. Hiermee zorgt de opdrachtgever ervoor dat de juiste informatie op het juiste tijdstip op de juiste plaats is; dit ter ondersteuning van het gehele proces van het afsluiten, beheer en beëindigen van contracten.

Bij het beëindigen begint het hele inkoopproces weer van voren af aan. Daarmee is inkoop een cyclisch project.

### **Communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer**

Het doel van (frequent) overleg is om eventuele negatieve afwijkingen van de kpi's tijdig bij te sturen en samen te zoeken naar mogelijkheden om de kwaliteit verder te verbeteren. Dit betekent dat opdrachtgever en opdrachtnemer ten aanzien van uitvoering van het contract een zekere mate van flexibiliteit moeten hebben. De opdrachtnemer dient uiteindelijk een (vooraf bekend gemaakt) minimum cijfer te behalen om voor verlenging van de overeenkomst in aanmerking te komen. Goede communicatie en vertrouwen in elkaar zijn onmisbare elementen in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.



## COLOFON

Maart 2012

Tekst: PIANOo en OSB, met dank aan alle medewerkers uit overheid en bedrijfsleven die hebben meegewerkt aan deze publicatie.

Foto cover: PIANOo

Ontwerp: Dependance Rotterdam

Druk: Vijfkeerblauw

Reacties op de inhoud zijn uiterst welkom en zullen worden gebruikt bij een volgende versie. U kunt uw reactie mailen naar [info@pianoo.nl](mailto:info@pianoo.nl)

PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden


Postbus 20101, ALP K/040

2500 EC Den Haag

T 070 349 07 77

[www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl)

PIANOo is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.



**PIANOO, Expertisecentrum Aanbesteden** professionaliseert het inkopen en aanbesteden door de publieke sector met oog voor rechtmatigheid én doelmatigheid. Professionele inkoop draagt bij aan het beleid van de organisatie en biedt value for taxpayers money. PIANOO brengt experts op inkoop- en aanbestedingsgebied bij elkaar, bundelt kennis en ervaring en geeft advies en praktische tips. Verder stimuleert het expertisecentrum de dialoog tussen opdrachtgevers bij de overheid en het bedrijfsleven. Belangrijke PIANOO-thema's zijn marktkennis, de positie van inkoop in de organisatie, innovatiegericht inkopen en duurzaam inkopen. PIANOO is een onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie.

**De Ondernemersorganisatie Schoonmaak- en Bedrijfsdiensten (OSB)** is de werkgeversorganisatie van de schoonmaak- en glazenwassersbranche in Nederland. OSB telt 650 leden, die zich richten op het reguliere schoonmaakonderhoud op verschillende soorten objecten, glasbewassing, gevelreiniging, industriële reiniging en calamiteitenschoonmaak. Gezamenlijk hebben zij zo'n 120.000 medewerkers in dienst en realiseren zij 80% van de totale omzet in de markt. OSB is onderhandelingspartner onder andere bij de totstandkoming van de CAO. Naast belangenbehartiging, is OSB ook actief op het gebied van informatievoorziening en ondersteuning.



Marktkennis is een essentieel onderdeel van het professioneel inkopen en aanbesteden van overheidsopdrachten. Hoe meer de opdrachtgever van de markt weet, hoe effectiever zijn uitvraag kan zijn. Marktkennis is dan ook een terugkerend thema van PIANOo.

De markt voor schoonmaakdienstverlening werd de afgelopen jaren gedomineerd door minder vertrouwen en steeds lagere prijzen. Dit leidde tot grote onvrede op de markt, met als gevolg stakingen van personeel. PIANOo signaleerde ook bij overheidsinkopers onvrede over deze negatieve spiraal en organiseerde samen met OSB een aantal Marktontmoetingen. Overheidsinkopers en facilitair managers van schoonmaakbedrijven spraken hierbij open met elkaar over de knelpunten in aanbestedingsprocedures en mogelijke oplossingen daarvoor.

Deze handreiking is het resultaat van de Marktontmoetingen en een concrete uitwerking van de later gepubliceerde code Verantwoordelijk Marktgedrag. De handreiking ondersteunt (overheids) inkopers van schoonmaakdienstverlening om de gedragscode in de praktijk te brengen. Per fase van het inkoopproces geven we tips om te sturen op meer kwaliteit, betrokkenheid en respect.

