

Aanbesteding van schoonmaakdiensten: zitten aanbesteders massaal op het verkeerde spoor??

Bijgedragen door Drs John Tabbers / mr Tony van Wijk
maandag 01 maart 2010

Significant B.V. – een vooraanstaand Inkoopadviesbureau – publiceerde op 26 oktober 2006 een rapport in opdracht van de branchevereniging ‘Ondernemersorganisatie Schoonmaak- & Bedrijfsdiensten (OSB) met als titel ‘Transparantie en vertrouwen’; een objectiverend onderzoek naar de aanbesteding van grote opdrachten in de schoonmaakbranche. Voornaamste drijfveer voor dit onderzoek was kennelijk het wantrouwen vanuit opdrachtgevers jegens opdrachtnemers van schoonmaakdiensten. Dit over het algemeen degelijke en gedetailleerde onderzoek staat gepubliceerd op de website www.osb.nl. Transparantie dus alom.

Hetgeen niet betekent dat ‘the lessons to be learned’; inmiddels ook ‘learned’ zijn. Tijd dus voor een kleine evaluatie, temeer nu PIANOo roept: ‘Marktonderzoek smaakt naar meer’; en ‘Schoonmaak: samen de bezem erdoor halen!’; Kortom, veel aandacht voor het thema maar de vraag blijft of deze aandacht altijd de goede richting in gaat.

Onze persoonlijke visie: vooralsnog zitten schoonmaakdiensten-aanbesteders massaal op het verkeerde spoor. Aangezien het hier om de aanwending van publieke middelen gaat in tijden van belastingverhogingen en bezuinigingen, geven wij onderstaand enig commentaar en vrijblijvend advies.

Lees verder

Schoonmakers: volgens sommigen het afvoerputje van de maatschappij, volgens anderen een wezenlijke arbeidsuitoefening en strekkend tot arbeidsparticipatie en integratie.

Wat het ook moge zijn, in ieder geval staat het volgende min of meer vast:

- een vuile werkplek kost 1x 0,8 fte per maand aan gezeur op allerhande niveaus
- het management is nauwelijks in staat om een beleid van clean desks effectief uit te oefenen
- schade door ‘lekken vanaf het bureau of vanuit de prullebak’ kunnen een veelvoud bedragen van de gefactureerde schoonmaakkosten

Kortom, een veelal ondergeschoven thema is enige aandacht van het management meer dan waard.

Bovengenoemd rapport is kennelijk geïnitieerd door bestaand wantrouwen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.

Dit zou zich vertalen in gunning op basis van prijs in combinatie met korte doorlooptijden van het contract.

Conclusies van dit rapport zijn echter onder meer dat er zelden sprake is van wanprestatie door opdrachtnemers en dat de redenen voor het voortduren van korte contracttermijnen nogal mistig zijn en op zijn best gezocht moeten worden in competentie-concurrentie tussen inkopers en facilitair managers van aanbestedende organisaties. Kortom, het probleem zou meer aan de kant van de aanbesteder liggen dan aan de kant van de uitvoerder.

De realiteit van 2009

De realiteit van 2009 hebben wij getoetst met behulp van publicaties op Aanbestedingskalender in de periode 1 januari 2009 – 23 februari 2010 met betrekking tot schoonmaakdiensten. In deze periode zijn er 355 publicaties verschenen. De eerste 100 publicaties verwijzen naar 50 aanbestedings-projecten, veelal betreffende gemeentelijke kantoorgebouwen en scholen.

Dit leidt tot het volgende beeld wat betreft de wijze van aanbesteding en de nagestreefde vorm van overeenkomst:

- openbare aanbesteding: 48% waarvan 38% contract en 10% raamovereenkomst
- niet-openbare aanbesteding: 52% waarvan 34% contract en 18% raamovereenkomst.

Met betrekking tot de vaste looptijd vinden wij – met tussen haakjes vermeld het vergelijkbare percentage in bovengenoemd rapport met betrekking tot 2006-

- 1 jaar vast: 0% (in 2006: 5%)
- 2 jaar vast: 12% (in 2006: 10%)
- 3 jaar vast: 52% (in 2006: 70%)
- 4 jaar vast: 22% (in 2006: 5%)
- 5 jaar of langer vast: 14% (in 2006: 10%)

Dit beeld roept de volgende vragen op:

- waarom wordt er niet veel meer openbaar aanbesteed in de vorm van een contract (‘overheidsopdracht’) in plaats van een raamovereenkomst
- er vindt een verschuiving plaats naar langere vaste looptijden maar is dit eigenlijk wel een begrip dat ons verder

helpt?

Over looptijden gesproken ………..

Uit analytisch oogpunt is het handiger om het begrip 'maximale looptijd' te hanteren en hierbij onderscheid te maken naar vaste looptijd en optionele looptijd. In iedere aanbesteding worden immers uitspraken gedaan over de vaste looptijd en over de mogelijkheid tot een of meerdere verlengingen. Dit betekent dat iedere aanbesteder zich vooraf een beeld vormt omtrent de maximale termijn waarin hij gebonden wil zijn aan de te selecteren inschrijver en daarbij tevens een keuze maakt waar de knip gelegd wordt tussen vaste looptijd en optionele looptijd.

Analyseren wij onze steekproef vanuit dit perspectief dan krijgen wij het volgende beeld:

| maximale looptijd | % aandeel | gemidd. optionele looptijd | gemidd. vaste looptijd |
|-------------------|-----------|----------------------------|------------------------|
| 3 jaar | 20% | 0 maanden | 36 maanden |
| 4 jaar | 36% | 9 maanden | 39 maanden |
| 5 jaar | 38% | 17 maanden | 43 maanden |
| 6 jaar | 4% | 24 maanden | 48 maanden |
| 7 jaar | 2% | 24 maanden | 60 maanden |

Hieruit blijkt dat naarmate de maximale looptijd toeneemt, de gemiddelde vaste looptijd geleidelijk aan toeneemt maar de gemiddelde optionele looptijd veel sneller toeneemt.

Kijken wij naar de regelgeving in Bao, dan vinden wij het volgende:

- limitering van de maximale looptijd van raamovereenkomsten tot 4 jaar 'tenzij' (art. 32 lid a)
- geen limitering van de maximale looptijd van contracten ('overheidsopdrachten')
- geen voorschriften ten aanzien van de knip tussen vaste en optionele looptijd

Het blijkt dus oppassen geblazen bij het aangaan van raamovereenkomsten, vanwege de looptijd-limitering. Waar aan contracten ('overheidsopdrachten') geen maximale looptijd opgelegd is, kriebelt de vraag waarom aanbesteders kiezen voor het aangaan van raamovereenkomsten. Laten wij hier eens verder op ingaan.

Blijkens artikel 1, lid n Bao is een raamovereenkomst (niet meer dan) een mantelovereenkomst waarin de voorwaarden voor te verstrekken contracten (overheidsopdrachten) worden vastgelegd. Daarmee bindt de aanbestedende dienst zich in beginsel niet (tot afname) jegens de opdrachtnemer. Mooi, maar 'de voorwaarden' kunnen evengoed vastgelegd worden in de besteksspecificaties, -eisen en -wensen. Hierbij geldt bovendien dat wanneer de perceelindeling zodanig gestructureerd is dat er sprake is van percelen met een inhoudelijk homogene inhoud, de eisen en wensen heel specifiek omschreven kunnen worden. Dit vooronderstelt natuurlijk wel dat er voorafgaand aan de aanbesteding goed nagedacht is over doelstellingen en te behalen kwaliteitsniveaus.

Een alternatieve benadering

Aanbesteders die het aanbestedingsproject goed voorbereid hebben, weten wat ze willen en dit kunnen vertalen in specificaties, eisen en wensen, die kiezen voor een contract en niet voor een raamovereenkomst, en gunnen op basis van EMVI met behulp van een absoluut scoremodel waardoor de bepaling van de behaalde scores simpel is evenals de onderbouwing van de gunning en afwijzing, zouden het volgende kunnen hanteren:

- maximale looptijd van 10 jaar
- vaste looptijd 1 jaar
- optionele looptijd 9 jaar verdeeld in 18 halfjaarsperioden
- ingebouwde, doordachte escalatieprocedure gericht op het oplossen van operationele problemen
- waarschuwingsperiode van een halfjaar -voorafgaand aan opzegging- bedoeld als laatste kans om kwalitatieve problemen op te lossen
- opzeggingsperiode van een halfjaar indien tijdens de waarschuwingsperiode onvoldoende verbeteringen gerealiseerd zijn
- een prijsaanpassingsmethodiek die branche-gerelateerd is en de intentie heeft om kostenontwikkelingen zodanig te compenseren dat de overeengekomen aanvangsmarge naar mogelijkheid in stand gehouden wordt
- prijsaanpassingen die snel ingaan en relatief frequent toegepast worden maar wel gemaximeerd zijn op basis van de prijsaanpassingsmethodiek en daarmee uitvoerder de mogelijkheid bieden om -ingeval van veranderende marktomstandigheden en/of technologische ontwikkelingen- de prijs op een lager dan maximaal niveau aan te passen teneinde marktconform te kunnen blijven en geen aanleiding te geven tot contractbeëindiging
- waarschuwingsperiode van een halfjaar -voorafgaand aan opzegging- bedoeld als laatste kans om prijstechnische problemen op te lossen
- opzeggingsperiode van een halfjaar indien tijdens de waarschuwingsperiode onvoldoende prijsaanpassingen gerealiseerd zijn

Een aanbesteding die gebaseerd is op bovengenoemde uitgangspunten zal leiden tot forse besparingen en wel om de volgende redenen:

- de eisen en wensen zijn nauwkeurig omschreven en voorkomen kwalitatief-inhoudelijke discussies, te meer daar de escalatie-procedure vastgelegd is
- onzekerheden ten aanzien van de omvang van de te verlenen dienstverlening en ten aanzien van het effect van toekomstige kostenveranderingen zijn grotendeels weggenomen en behoeven niet te leiden tot (onzekerheids-)prijsopslagen
- aanbesteder beoogt het aangaan van een zakelijke relatie voor de maximale termijn ‘tenzij’;
- inschrijvingsconcurrentie wordt gemaximaliseerd door het perspectief van de lange looptijd, de prijsaanpassingsmethodiek en de margehandhaving
- prijsinhoudelijke discussies kunnen achterwege blijven tenzij er zich significante marktveranderingen voordoen
- aanbestedingskosten worden geminimaliseerd doordat het aantal aanbestedingen per tijdperiode meer dan gehalveerd wordt

Een lonkend perspectief voor aanbesteding van schoonmaakdiensten?

Vorbereiding, weten wat je wilt, precieze besteksformuleringen, een lange leveranciersrelatie ‘tenzij’;, reductie van het aantal aanbestedingen, een scherpe prijs én handhaving van kwaliteit op het overeengekomen niveau, voorwaar aspecten van aanbestedingen van schoonmaakdiensten die uitvoerbaar zijn maar kennelijk zover aflaggen van de huidige praktijk dat wij mogen spreken van ‘een lonkend perspectief’.

Niettemin is deze benaderingswijze juridisch houdbaar en biedt zij het antwoord op vele vragen en opmerkingen die in het rapport ‘Tranparantie en vertrouwen’ geformuleerd staan.

De vraag is dan ook: “Wie durft??” ……… en waar nodig komen wij een handje helpen!

drs. John Tabbers, zelfstandig adviseur te Waalre, specialist niet-juridische aspecten van aanbestedingen en mr Tony van Wijk, aanbestedingsadvocaat bij Dirkzwager advocaten en notarissen te Nijmegen