

## Transparantie en vertrouwen

### **Een objectiverend onderzoek naar de aanbesteding van grote opdrachten in de schoonmaakbranche**

Barnveld, 26 oktober 2006

Referentie: 06.131

Auteur(s): drs. M. (Michiel) Blom

ir. E.J. (Eric) Faase

drs. R.P. (Reitse) Keizer

prof. dr. J. (Jan) Telgen

#### **Ondernemersorganisatie Schoonmaak- & Bedrijfsdiensten**

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Managementsamenvatting</b>	<b>7</b>
Doelstelling en aanpak	7
Conclusies	7
<b>I Algemene inleiding op aanbestedingen in de schoonmaakbranche</b>	<b>13</b>
Korte schets van het inkoop- en aanbestedingsproces	13
Korte schets van de schoonmaakbedrijven	15
Korte schets van de opdrachtgevers	16
Korte schets van de intermediairs	17
<b>2 Schoonmaak is geen hot issue voor opdrachtgevers</b>	<b>19</b>
Schoonmaakbedrijven zijn onderling uitwisselbaar in de ogen van opdrachtgevers	19
Aanbestedingen zijn vaak recht-toe-recht-aan	21
Aanbestedingen worden steeds grootschaliger	23
Opdrachtgevers en intermediairs geven weinig ruimte voor innovatie of varianten	23
Opstelling van schoonmaakbedrijven leidt niet tot bijstelling van het beeld dat opdrachtgevers hebben	24
<b>3 Wederzijds wantrouwen leidt tot onnodige kosten</b>	<b>25</b>
Er heerst wederzijds wantrouwen tussen opdrachtgevers/ intermediairs en schoonmaakbedrijven	25
Onnodig korte contractduur leidt tot frequente heraanbesteding	26
Heraanbesteding contracten kost alle partijen veel tijd	27
Wantrouwen leidt tevens tot dichtgetimmerde inspanningsgerichte contracten	29
<b>4 Opdrachtgevers zijn zich onvoldoende bewust van de invloed van intermediairs</b>	<b>31</b>
Opdrachtgevers besteden over het algemeen het complete aanbestedingsproces uit aan een intermediair	31
Keuze intermediair sluit impliciet bepaalde schoonmaakbedrijven uit	32
Intermediairs hebben behoorlijke invloed op shortlists	33
Schoonmaakbedrijven durven intermediairs niet aan te pakken	34

<b>5 Ondanks verschillende standaarden ervaren schoonmaakbedrijven behoeftespecificatie als duidelijk</b>	<b>35</b>
ledere opdrachtgever en intermediair hanteert een eigen standaard voor de specificatie; inhoudelijk wijken ze weinig van elkaar af	36
De behoeftespecificatie is meestal zeer concreet	36
Schoonmaakbedrijven maken goed gebruik van de gelegenheid tot schouwing en het stellen van vragen	38
<b>6 Het verloop van schoonmaakaanbestedingen kan worden verbeterd</b>	<b>41</b>
De selectiefase verloopt niet zoals deze is bedoeld	41
De gunning verloopt vaak niet transparant	44
Schoonmaakbedrijven klagen over het verloop van de aanbestedingen, maar doen er weinig aan	47
<b>7 Eisen aan de aanbodsificatie laten weinig ruimte tot onderscheid</b>	<b>49</b>
De opdrachtgever/intermediair schrijft de gegadigden exact voor hoe de offerte eruit moet zien	49
Schoonmaakbedrijven weten inmiddels welke opdrachtgever/intermediair welke antwoorden wil horen	51
Onderscheid tussen offertes zit vaak in de prijsstelling	51
<b>8 Opdrachtnemer wordt tijdens de uitvoeringsfase minder strak aangestuurd dan aangekondigd</b>	<b>53</b>
Opdrachtgever besteedt beperkte aandacht aan contractmanagement	53
Impact kwaliteitsmeting is vaak beperkt	55
De uitvoeringsfase leidt vaak slechts tot marginale aanpassingen in contract en bestek	56
<b>A Onderzoeksaanpak</b>	<b>59</b>
Stap 1 – Verkenning	59
Stap 2 – Toetsingskader	60
Stap 3 – Diepteonderzoek	60
Stap 4 – Rapportage	61
<b>B Resultaten webenquête</b>	<b>63</b>
Algemene informatie	63
Grote aanbestedingen	65
Contracten	69
Intermediairs	70

Stellingen	71
Ergemissen	74

**C De opdrachtgever en het onderzoeksteam 77**

## Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van het onderzoek naar de aanbestedingspraktijk in de schoonmaakbranche. Het rapport bevat de resultaten van een objectiverend onderzoek naar hoe schoonmaakdiensten in Nederland worden ingekocht.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Ondernemersorganisatie voor Schoonmaak- en Bedrijfsdiensten (OSB). OSB heeft ervoor gekozen inhoudelijk niet betrokken te zijn bij de uitvoering van het onderzoek. Het onderzoek is volledig uitgevoerd door onderzoekers van Significant en de opgeleverde bevindingen zijn die van Significant.

Het onderzoek is gericht op alle leveranciersselectietrajecten en (al of niet Europese) aanbestedingen waarin een opdrachtgever op zoek gaat naar een (nieuw) schoonmaakbedrijf. Opdrachtgevers zijn zowel afkomstig uit de private als de publieke sector. Het onderzoek beperkt zich tot aanbestedingen met een contractwaarde van meer dan € 150.000,- per jaar. 36 recente aanbestedingen, in de periode 2004, 2005 en de eerste helft van 2006 zijn in detail bestudeerd.

Gezien de belangen van de diverse bij schoonmaakaanbestedingen betrokken actoren, vond OSB het van cruciaal belang om het onderzoek te laten uitvoeren door een objectief en onafhankelijk onderzoeksbureau. Significant kan deze rol, als onafhankelijk advies- en onderzoeksbureau, goed vervullen. Bovendien is met Significant een extra overeenkomst gesloten om te garanderen dat ook na afloop van het onderzoek geen belangenverstremming kan optreden.

Wij hopen dat dit objectiverende onderzoek als betrouwbare basis kan fungeren bij het formuleren van branchebrede maatregelen om aanbestedingstrajecten voor schoonmaakdiensten in de toekomst effectiever en efficiënter te laten verlopen.

Wij zijn veel dank verschuldigd aan alle personen, die op wat voor manier dan ook, een bijdrage hebben geleverd aan de opzet en uitvoering van dit onderzoek. In het bijzonder willen wij alle geïnterviewde opdrachtgevers, intermediairs en schoonmaakbedrijven bedanken voor de openhartige interviews en het ter beschikking stellen van dossierstukken.

Tot slot bedanken wij het Algemeen Bestuur van OSB, de begeleidende werkgroep van de commissie Economie en de klankbordgroep voor hun assistentie bij dit onderzoek.

Namens het onderzoeksteam, ir. E.J. (Eric) Faase, projectleider.



# Managementsamenvatting

## Doelstelling en aanpak

Voor u ligt het eindrapport van een onderzoek naar de aanbestedingspraktijk in de schoonmaakbranche. Het rapport bevat de resultaten van een objectiverend en feitelijk onderzoek naar hoe schoonmaakdiensten in Nederland worden ingekocht. Dit onderzoeksrapport moet leiden tot aanbevelingen voor opdrachtgevers, intermediairs én schoonmaakbedrijven om te komen tot een effectiever en efficiënter aanbestedingsproces.

Het onderzoek is gericht op alle leveranciersselectietrajecten en (al of niet Europese) aanbestedingen waarin een opdrachtgever op zoek gaat naar een (nieuw) schoonmaakbedrijf. Opdrachtgevers zijn zowel afkomstig uit de private als de publieke sector. Het onderzoek beperkt zich tot aanbestedingen met een contractwaarde van meer dan € 150.000,- per jaar. Voor het onderzoek is een webenquête uitgezet, waarin alle OSB-leden is gevraagd naar hun ervaringen met schoonmaakaanbestedingen. Daarnaast zijn 36 recente aanbestedingen, uit de periode januari 2004 tot en met juni 2006, in detail bestudeerd in een diepteonderzoek.

Advies- en onderzoeksbureau Significant heeft het onderzoek uitgevoerd in opdracht van OSB. Het onderzoek is volledig uitgevoerd door onafhankelijke onderzoekers van Significant. De bevindingen zijn daarmee die van Significant.

## Conclusies

De belangrijkste conclusies van het onderzoek naar de aanbestedingspraktijk in de schoonmaakbranche zijn hieronder samengevat<sup>1</sup>.

### Schoonmaak is geen hot issue voor opdrachtgevers

Uit gesprekken met opdrachtgevers komt duidelijk naar voren dat voor het overgrote deel van hen schoonmaakdienstverlening geen speciale aandacht heeft: "Als het gebouw maar schoon is". Deze opdrachtgevers zien schoonmaakdienstverlening als een noodzakelijk kwaad; iets dat

---

<sup>1</sup> Hoofdstuk I van dit rapport is een inleiding op aanbestedingen in de schoonmaakbranche en de actoren die hierin een rol spelen. Dat hoofdstuk is bedoeld als achtergrondinformatie voor de conclusies in dit rapport. Hoofdstuk I maakt geen onderdeel uit van deze managementsamenvatting.

geregeld moet zijn en daarom ingekocht moet worden. Deze houding komt onder andere tot uitdrukking in de organisatie van aanbestedingen en de offerteaanvragen die worden opgesteld.

Op in de markt gezette aanbestedingen wordt massaal gereageerd door schoonmaakbedrijven. De 'winstkans' is daardoor laag (18%). Ook zittende leveranciers hebben maar een kleine kans om een heraanbesteding te winnen (28%). Blijkbaar zijn vele schoonmaakbedrijven in staat om een bepaald object schoon te houden.

Veel opdrachtgevers kopen schoonmaakdienstverlening in als *commodity*. Ze stellen zich dominant op naar de markt en besteden relatief weinig aandacht aan de aanbesteding, die daardoor vaak recht-toe-recht-aan van aard is. Opdrachtgevers en intermediairs geven tevens weinig ruimte voor innovatie of varianten. Aan de andere kant beperken schoonmaakbedrijven zich, wanneer ze deelnemen aan een aanbesteding, veelal strikt tot het beantwoorden van de in de offerteaanvraag gestelde vragen. Dit leidt tot weinig onderscheidende offertes.

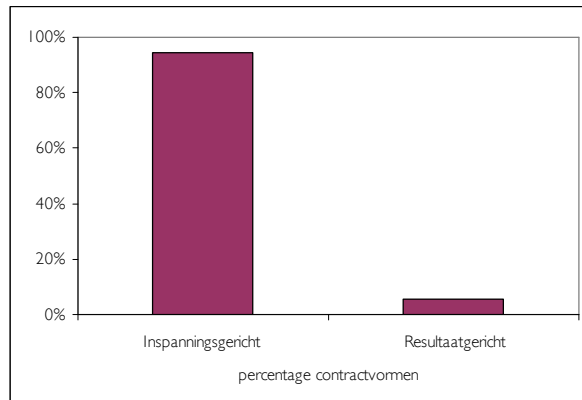
### **Wederzijds wantrouwen leidt tot onnodige kosten**

Uit het onderzoek blijkt dat er wederzijds wantrouwen bestaat tussen opdrachtgevers en intermediairs enerzijds en schoonmaakbedrijven anderzijds. Dit wantrouwen verklaart voor een belangrijk deel waarom opdrachtgevers en intermediairs streven naar zoveel mogelijk zekerheden. Zo hanteren ze zeer gedetailleerde schoonmaakbestekken, beperkte contracttermijnen en dichtgetimmerde contracten. Dit leidt tot onnodige kosten aan zowel de kant van de opdrachtgevers zelf als aan de kant van schoonmaakbedrijven. Deze onnodige kosten worden veroorzaakt doordat opdrachtgevers korte contracttermijnen hanteren (gemiddeld drie jaar) en dus vaak opnieuw moeten aanbesteden<sup>2</sup>. En elke heraanbesteding kost alle partijen veel tijd, vooral als sprake is van een (zeer) gedetailleerde behoeftespecificatie.

Het wederzijdse wantrouwen heeft daarnaast tot gevolg dat opdrachtgevers vrijwel altijd kiezen voor inspanningsgerichte in plaats van resultaatgerichte contracten (zie hiernavolgende tabel). Opdrachtgevers en intermediairs geven aan met deze contractvorm omdat de opdrachtnemer eenvoudiger te controleren is.

---

<sup>2</sup> Opdrachtgevers denken vaak, onterecht, dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen geen lange contracttermijnen toestaan.



Figuur M-1: Percentage contractvormen (op basis van 36 onderzochte aanbestedingen)

### Opdrachtgevers zijn zich onvoldoende bewust van de invloed van intermediairs

Intermediairs hebben een grote invloed op het verloop en vaak ook op het resultaat van de aanbesteding. Opdrachtgevers zijn zich hier niet altijd van bewust. Uit het onderzoek is gebleken dat opdrachtgevers over het algemeen het complete aanbestedingsproces uitbesteden aan een intermediair, vanaf het opstellen van het bestek tot aan het gunningsadvies. In 24 van de 36 onderzochte aanbestedingen was een intermediair betrokken.

Zonder dat opdrachtgevers zich hiervan bewust zijn, kan de keuze voor een intermediair bepalend zijn voor welke schoonmaakbedrijven geïnteresseerd zijn om deel te nemen aan een aanbestedingsproces. Veel schoonmaakbedrijven geven aan hun keuze om wel of niet deel te nemen aan een aanbesteding te laten afhangen van de intermediair die de aanbesteding begeleidt. Daarnaast hebben intermediairs bij onderhandse aanbestedingen een behoorlijke invloed op shortlists, doordat zij deels zelf de lijst met uit te nodigen schoonmaakbedrijven samenstellen.

Schoonmaakbedrijven klagen over de werkwijze en integriteit van bepaalde intermediairs, maar durven dit niet aan te kaarten bij de opdrachtgever, uit angst om hun kansen op toekomstige opdrachten te verkleinen.

### Ondanks verschillende standaarden ervaren schoonmaakbedrijven behoeftespecificatie als duidelijk

Schoonmaakbedrijven die hebben aangegeven deel te willen nemen aan een aanbesteding en door een eventuele voorselectie heen zijn gekomen, ontvangen van de opdrachtgever een offerteaanvraag. Een belangrijk onderdeel van de offerteaanvraag is de behoeftespecificatie, waarin het schoonmaakbestek is opgenomen. Iedere opdrachtgever en intermediair hanteert een eigen standaard voor de specificatie; inhoudelijk wijken ze echter weinig van elkaar af.

De behoeftespecificatie is meestal zeer concreet. De door de opdrachtgevers of intermediairs opgestelde behoeftespecificatie bestaat meestal uit een gedetailleerde beschrijving van de schoon te maken objecten, een bijbehorend (bindend) werkprogramma en enkele open vragen. Schoonmaakbedrijven ervaren de behoeftespecificatie in het algemeen als duidelijk.

### **Het verloop van schoonmaakaanbestedingen kan worden verbeterd**

De selectie- en de gunningsfase van schoonmaakaanbestedingen kunnen procesmatig worden verbeterd, vooral die waarop de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing zijn. Uit het onderzoek blijkt dat opdrachtgevers in de selectiefase veel, ook overbodige, informatie opvragen, zonder dat altijd duidelijk hoe deze zal worden beoordeeld. Daarnaast wordt in de selectiefase het aantal schoonmaakbedrijven soms op oneigenlijke wijze gereduceerd, bijvoorbeeld door bewust of onbewust disproportionele eisen te stellen waaraan alleen grote schoonmaakbedrijven kunnen voldoen. Daarnaast hopen intermediairs soms op 'procedurefouten' van schoonmaakbedrijven, zodat deze van verdere deelname kunnen worden uitgesloten.

Verder blijkt de gunning vaak niet transparant te verlopen. Behalve op prijs is de gunning vaak gebaseerd op andere, meer zachte, aspecten die moeilijker objectief zijn te beoordelen. Daarnaast wordt de wijze waarop scores worden toegekend aan de verschillende kwalitatieve onderdelen vooraf zelden bekend gemaakt aan de inschrijvers. Ook achteraf krijgen schoonmaakbedrijven vaak geen inzicht in de wijze waarop de gunning tot stand is gekomen.

Overigens klagen veel schoonmaakbedrijven over het verloop van aanbestedingen, maar doen er in de praktijk weinig aan. Formele klachten of zelfs rechtzaken zijn zeldzaam.

### **Eisen aan de aanbodsificatie laten weinig ruimte tot onderscheid**

De eisen die opdrachtgevers en intermediairs stellen aan de aanbodsificatie laten weinig ruimte aan schoonmaakbedrijven om zich van elkaar te onderscheiden. De opdrachtgever of intermediair schrijft de gegadigden exact voor hoe de offerte eruit moet zien, qua indeling en (gedetailleerde) invulformulieren.

Op basis van jarenlange ervaring en het goed registreren van alle eerdere aanbestedingen denken de grotere schoonmaakbedrijven te weten welke antwoorden een specifieke opdrachtgever of intermediair wil horen en welke beslist niet. Schoonmaakbedrijven passen het antwoord aan op de begeleidende intermediair, en laten het dus niet zonder meer aansluiten op de eigen interpretatie van de gestelde vraag. Onderscheid tussen offertes zit daardoor vaak in de prijsstelling. Ook indien niet alleen op prijs maar op economisch meest voordelige inschrijving wordt gegund, blijkt de prijs daarin regelmatig het meest dominante criterium te zijn. In de praktijk komen zeer grote prijsverschillen tussen aanbieders voor.

## **Opdrachtnemer wordt tijdens de uitvoeringsfase minder strak aangestuurd dan aangekondigd**

Bij bijna alle onderzochte aanbestedingen geven de opdrachtgevers en intermediairs in de aanbestedingsfase aan dat ze het schoonmaakbedrijf tijdens de uitvoeringsfase strak zullen aansturen op basis van adequaat contractmanagement en kwaliteitsmetingen. Bij 19 van de 36 onderzochte aanbestedingen geeft de opdrachtgever of intermediair tijdens de aanbestedingsfase al aan dat tijdens de uitvoering aandacht gegeven zal worden aan contractmanagement. Bij 35 van de 36 onderzochte aanbestedingen wordt tijdens de aanbestedingsfase aangegeven dat er tijdens de uitvoeringsfase kwaliteitsmetingen uitgevoerd zullen worden.

De onderzoekers concluderen dat opdrachtgevers in de praktijk het ingehuurde schoonmaakbedrijf niet altijd zo strak aansturen als ze vooraf zeggen. Het blijkt dat opdrachtgevers in de praktijk beperkt aandacht besteden aan contractmanagement; zo wordt managementinformatie maar weinig gebruikt en vindt periodieke afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in veel gevallen niet plaats. Ook worden kwaliteitsmetingen tijdens de uitvoeringsfase niet zo zwaar aangezet als aangekondigd. In 17 van de 36 aanbestedingen werd de kwaliteitsmeting in de uitvoeringsfase minder strak aangezet dan van tevoren aangegeven.



# I Algemene inleiding op aanbestedingen in de schoonmaakbranche

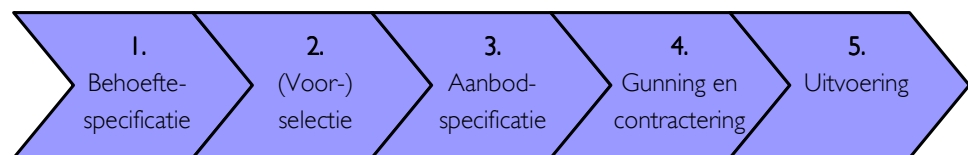
I01 Dit hoofdstuk is een inleiding op aanbestedingen in de schoonmaakbranche en de actoren die hierin een rol spelen. Het is bedoeld als achtergrondinformatie voor de bevindingen die de onderzoekers in de volgende hoofdstukken presenteren. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod:

- (a) Korte schets van het inkoop- en aanbestedingsproces;
- (b) Korte schets van de schoonmaakbedrijven;
- (c) Korte schets van de opdrachtgevers;
- (d) Korte schets van de intermediairs.

## Korte schets van het inkoop- en aanbestedingsproces

I02 Onder aanbestedingen worden in dit onderzoek alle leveranciersselectietrajecten en (al of niet Europese) aanbestedingen verstaan waarin een opdrachtgever (uit de private of publieke sector) op zoek gaat naar een (nieuw) schoonmaakbedrijf.

I03 Schoonmaakdienstverlening heeft in de context van dit onderzoek betrekking op het op regelmatige basis professioneel reinigen van standaard faciliteiten voor private en publieke organisaties. Dit omvat onder andere de reguliere reiniging van gebouwen (waaronder gevelreiniging en glasbewassing), inventaris en transportuitrusting. Gespecialiseerde reiniging, zoals de reiniging van schoorstenen of de desinfectie en bestrijding van ongedierte, vallen hier in principe alleen onder als zij onderdeel uitmaken van een grotere aanbesteding voor de reguliere reiniging van standaard faciliteiten.



Figuur I-1: Fasen in het aanbestedingsproces.

I04 In dit onderzoek onderscheiden de onderzoekers vijf fasen:

- (a) Behoeftespecificatie: *hoe maakt een opdrachtgever duidelijk aan schoonmaakbedrijven wat voor schoonmaakdienstverlening hij wil?*

Deze fase bestaat uit het globaal afbakenen van de behoefte (doelstelling en scope), de invulling van het aanbestedingsproces, en vervolgens het nauwkeurig uitwerken en beschrijven van de behoefte in een programma van eisen en (meestal) een werkprogramma. Deze fase is cruciaal voor het uiteindelijke aanbestedingsresultaat;

- (b) (Voor-)selectie: *hoe zet de opdrachtgever een te vergeven opdracht in de markt?* Dit omvat het uitzetten van de aanbestedingsvraag bij een of meer leveranciers, zodat verderop in het proces op basis van de verschillende uitgebrachte aanbiedingen de best passende kan worden gekozen;
- (c) Aanbodspecificatie: *hoe komen schoonmaakbedrijven tot een offerte voor de potentiële opdrachtgever?* In deze fase stellen de geïnteresseerde schoonmaakbedrijven hun offerte op en leveren deze in bij de opdrachtgever;
- (d) Gunning en contractering: *hoe bepaalt de opdrachtgever welk schoonmaakbedrijf de opdracht gegund krijgt en op welke wijze wordt het contract ingestoken?* De opdrachtgever beoordeelt in deze fase de ontvangen offertes en bepaalt met welk schoonmaakbedrijf hij een contract wil afsluiten. Soms maken contractbesprekingen onderdeel uit van deze fase;
- (e) Uitvoering: *welke interactie vindt tijdens de uitvoering van het contract plaats tussen de opdrachtgever en het geselecteerde schoonmaakbedrijf?* De uitvoeringsfase omvat contractmanagement, kwaliteitsbewaking en het facturatieproces. Tijdens de uitvoering kunnen tussentijdse contractwijzigingen worden overeengekomen.

105 Private opdrachtgevers zijn niet gebonden aan regels bij de uitvoering van een aanbesteding. Opdrachtgevers uit de publieke sector, een overheidsdienst of publiekrechtelijke instelling hebben echter te maken met de zogenaamde Europese aanbestedingsrichtlijnen<sup>3</sup>. Wanneer een 'publieke' opdrachtgever met haar geraamde opdrachtwaarde boven een zekere drempelwaarde<sup>4</sup> komt, dan moet het aanbestedingsproces deze Europese richtlijnen te volgen. De richtlijnen geven overheidsorganisaties een wettelijk kader voor het opstellen van de behoeftespecificatie en het uitvoeren van de (voor-)selectie en gunning. Contractonderhandeling is vrijwel nooit toegestaan.

---

<sup>3</sup> In Nederland zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen omgezet in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren.

<sup>4</sup> Deze drempelbedragen (exclusief BTW) bedragen in de meeste gevallen € 137.000,- (Rijksoverheid), € 211.000,- (overige overheden en publiekrechtelijke instellingen) of € 422.000,- (speciale sectoren zoals nutsbedrijven en havenbedrijven). De opdrachtwaarde moet worden berekend over de gehele looptijd van het contract. Dit betekent dat, gezien de focus op grotere aanbestedingen, de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing waren op de meeste onderzochte aanbestedingen vanuit de publieke sector.

Aanbestedingen waarop de Europese richtlijnen van toepassing zijn, worden Europese aanbestedingen genoemd.

I06 Doel van de Europese aanbestedingsrichtlijnen is om opdrachten voor alle bedrijven toegankelijk te maken en om grensoverschrijdend verkeer te stimuleren. De richtlijnen zijn gebaseerd op de beginselen van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. Een uitwerking van het transparantiebeginsel is dat elke aan te besteden opdracht wordt gemeld bij een centraal meldpunt in Luxemburg. Het centrale meldpunt draagt zorg voor openbare publicatie. Op basis van deze publicatie kan elke marktpartij zijn interesse tonen en de aanbestedingsdocumenten opvragen.

I07 Binnen de Europese richtlijnen zijn de volgende procedures mogelijk:

- (a) Openbare procedure: Europees aangekondigde aanbesteding. Alle bedrijven mogen een offerte indienen;
- (b) Niet-openbare procedure: gelijk aan de openbare procedure, maar met een gescheiden voorselectie. Alle bedrijven mogen zich aanmelden voor de voorselectie.<sup>5</sup>

I08 Daarnaast kunnen opdrachtgevers kiezen voor de volgende niet-Europese procedures:

- (a) Openbare aanbesteding (met of zonder voorselectie): deze aanbestedingen worden openbaar aangekondigd, bijvoorbeeld via de website van de opdrachtgever of intermediair, of via websites als [www.aanbestedingskalender.nl](http://www.aanbestedingskalender.nl);
- (b) Meervoudig onderhands: hierbij worden enkele schoonmaakbedrijven direct uitgenodigd om een offerte uit te brengen;
- (c) Enkelvoudig onderhands: hierbij wordt één schoonmaakbedrijf rechtstreeks uitgenodigd een offerte uit te brengen.

## **Korte schets van de schoonmaakbedrijven**

I09 Er zijn weinig eenduidige cijfers bekend over de schoonmaakbranche. Een bron die vaak wordt aangehaald is de brancheanalyse van de Rabobank. Volgens deze bron bedroeg de totale markt voor schoonmaakdienstverlening in 2004 circa 3,4 miljard euro (inclusief glasbewassing en specialistische reiniging). Circa 200.000 personen waren werkzaam in deze branche. En er waren in dat jaar circa 5000 schoonmaakbedrijven en 3200 glazenwasserbedrijven actief.

---

<sup>5</sup> In tegenstelling tot wat de naam suggereert wordt een aanbesteding bij de niet-openbare procedure wel degelijk openbaar aangekondigd via een centraal meldpunt in Luxemburg

I 10 Er is een grote concentratie zichtbaar van de omzet bij een klein aantal grote schoonmaakbedrijven. De top 10 van grootste schoonmaakbedrijven (naar omzet) had in 2005 een omzet van 1,4 miljard euro en de top 5 van bijna 1,1 miljard. Evenzo werkten ruim 73.000 personen bij de top 10 (gemeten naar aantal werknemers)<sup>6</sup>.

I 11 De meeste schoonmaakbedrijven werken regionaal. In de voor dit onderzoek gehouden webenquête hebben slechts vijf van 158 respondenten aangegeven landelijk<sup>7</sup> te opereren.

I 12 Wat voor ontwikkelingen vinden plaats in de schoonmaakbranche? In de eerste plaats lijkt er sprake te zijn van schaalvergroting. Omzet verschuift van middelgrote naar grote schoonmaakbedrijven. Het aantal kleine schoonmaakbedrijven neemt af, als gevolg van overnames en faillissementen. Ten tweede is er sprake van productiviteitsgroei: de omzet per medewerker neemt flink toe (2,91% toename in 2005)<sup>8</sup>. Tot slot wordt er vaak gesproken over een trend naar maincontracting. Schoonmaak zou steeds vaker gezamenlijk met andere (facilitaire) diensten worden aanbesteed. Deze trend wordt niet bevestigd door het onderhavige onderzoek. Uit de gehouden webenquête blijkt dat opdrachtgevers schoonmaakdienstverlening vrijwel altijd afzonderlijk aanbesteden. In het diepteonderzoek is slechts één aanbesteding voor meer dan alleen schoonmaak aangetroffen.

### **Korte schets van de opdrachtgevers**

I 13 Schoonmaakdienstverlening wordt door vrijwel alle organisaties van enige omvang in de publieke en private sector uitbesteed aan externe dienstverleners. In Nederland zijn er dus enkele tienduizenden opdrachtgevers die elke paar jaar een aanbestedingsproces in enige vorm doorlopen.

I 14 Bij grotere opdrachtgevers wordt schoonmaakdienstverlening vaak centraal ingekocht, bijvoorbeeld door de inkoopafdeling of facilitaire dienst. Een afgesloten contract geldt dan voor de hele organisatie, om optimaal te profiteren van schaalgrootte. Dit kan in de praktijk problemen opleveren bij decentraal opererende organisaties waar de decentrale units budget- en resultaatverantwoordelijk zijn. De centrale dienst kan, door de vereiste uniformiteit in het

---

<sup>6</sup> Bron: Service Management, nr. 3, maart 2006.

<sup>7</sup> Landelijk wil hier zeggen: in negen of meer verschillende provincies.

<sup>8</sup> Bron: zie voetnoot 6.

contract, niet altijd voldoen aan alle wensen van zijn interne klanten, terwijl deze wel (financieel) moeten bijdragen aan het contract<sup>9</sup>.

I 15 Ook aan de kant van de opdrachtgevers is een tendens naar schaalvergroting zichtbaar. Steeds vaker wordt, bijvoorbeeld door gemeenten, samengewerkt bij de aanbesteding van schoonmaakdienstverlening<sup>10</sup>. Hierdoor profiteren opdrachtgevers verder van schaalgrootte.

I 16 Tot slot blijkt uit dit onderzoek dat opdrachtgevers zeer frequent intermediairs inschakelen om de aanbesteding voor schoonmaakdienstverlening te begeleiden of zelfs geheel uit te voeren.

### **Korte schets van de intermediairs**

I 17 Een intermediair is een derde partij die de opdrachtgever of de opdrachtnemer tegen betaling ondersteunt in één of meer fasen van het proces van aanbesteding van de schoonmaakdienstverlening<sup>11</sup>. Opdrachtgevers schakelen intermediairs in om tijd te besparen of omdat zij zelf niet over de benodigde expertise beschikken. Opdrachtnemers kunnen intermediairs inschakelen om bijvoorbeeld onafhankelijke kwaliteitsmetingen uit te voeren. In Nederland zijn naar schatting enkele tientallen of honderden intermediairs actief. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen grote bureaus, waar meerdere intermediairs werkzaam zijn, en de 'éénpitters', die zelfstandig werken.

I 18 Intermediairs kunnen in principe in alle fasen van het aanbestedingsproces worden ingezet, bijvoorbeeld bij:

- (a) De behoeftespecificatie: opstellen van het programma van eisen;
- (b) De (voor-)selectie: opstellen aanbestedingsdocumenten, begeleiden van het (selectie-)proces;
- (c) De gunning en contractering: beoordelen van offertes en opstellen van gunningsadvies;
- (d) De uitvoering: kwaliteitsmeting, facturatie.

---

<sup>9</sup> Zie ook: Management van schoonmaakdienstverlening, Nico Lemmens, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht, 2001.

<sup>10</sup> Een voorbeeld hiervan is het Inkoopplatform Stedendriehoek. Zie Facto Magazine, nr. 9, september 2006.

<sup>11</sup> In enkele gevallen maakt een intermediair deel uit van een organisatie die zelf ook schoonmaakdienstverlening aanbiedt.

I 19 Ruwweg zijn er twee soorten intermediairs te onderscheiden:

- (a) Procesbegeleiders: deze intermediairs, vaak inkoop- en aanbestedingsexperts, ondersteunen de opdrachtgever bij een correcte uitvoering van het aanbestedingsproces en het opstellen van aanbestedingsdocumenten. De verantwoordelijkheid voor het inhoudelijke gedeelte, vooral de behoeftespecificatie, ligt bij de opdrachtgever. Deze intermediairs spelen meestal geen rol meer na gunning;
- (b) Specialistische bureaus: deze bureaus spelen ook een inhoudelijke rol in het proces, bijvoorbeeld bij het opstellen van de behoeftespecificatie. Dit soort intermediairs neemt een groot deel van het aanbestedingsproces over en kan ook een rol spelen tijdens de uitvoeringsfase (ná gunning). Ze voeren aanbestedingen geregeld geheel onder hun eigen naam uit (in plaats van onder die van de opdrachtgever). Deze intermediairs komen vaak zelf uit de schoonmaakbranche voort.

I 20 Intermediairs worden zelden ingeschakeld door schoonmaakbedrijven om hen te ondersteunen met het inschrijven op een aanbesteding. In de 36 onderzochte aanbestedingen is dit niet voorgekomen. Schoonmaakbedrijven houden dit in eigen hand.

## 2 Schoonmaak is geen hot issue voor opdrachtgevers

201 Uit gesprekken met opdrachtgevers komt duidelijk naar voren dat voor het overgrote deel van hen schoonmaakdienstverlening geen speciale aandacht heeft, vooral niet waar het de schoonmaak van gebouwen betreft: "Als het gebouw maar schoon is". Deze opdrachtgevers zien schoonmaakdienstverlening als een noodzakelijk kwaad; iets dat geregeld moet zijn en daarom ingekocht moet worden. Deze houding komt ook tot uitdrukking in de organisatie van aanbestedingen en de offerteaanvragen die worden opgesteld. Dit hoofdstuk heeft de volgende opbouw:

- (a) Schoonmaakbedrijven zijn onderling uitwisselbaar in de ogen van opdrachtgevers;
- (b) Aanbestedingen zijn vaak recht-toe-recht-aan;
- (c) Aanbestedingen worden steeds grootschaliger;
- (d) Opdrachtgevers en intermediairs geven weinig ruimte voor innovatie of varianten;
- (e) Opstelling van schoonmaakbedrijven leidt niet tot bijstelling van het beeld dat opdrachtgevers hebben.

**Uitzonderingen:** Er zijn ook enkele geïnterviewden die aanzienlijk meer belangstelling hebben voor schoonmaakdienstverlening. Dit zijn voornamelijk de opdrachtgevers vanuit de zorg (waar schoonmaak onderdeel uit maakt van het primaire proces) en bij enkele multinationals (waar uitgebreide aandacht wordt gegeven aan het creëren van een perfecte werkomgeving voor eigen medewerkers).

### **Schoonmaakbedrijven zijn onderling uitwisselbaar in de ogen van opdrachtgevers**

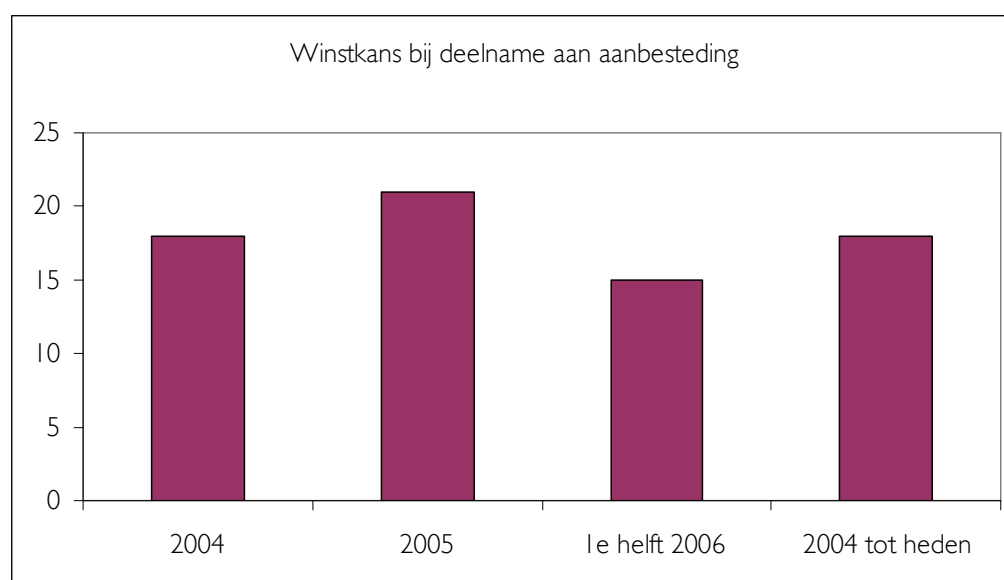
202 Er zijn enkele duizenden aanbieders van schoonmaakdienstverlening actief in Nederland, waaronder een aantal landelijk opererende schoonmaakbedrijven, die met elkaar strijden om marktaandeel bij een behoorlijk stabiele vraag. Deze strijd is duidelijk waarneembaar voor de opdrachtgevers: op de in de markt gezette aanbestedingen wordt massaal gereageerd door schoonmaakbedrijven.

203 Gemiddeld doen 20 schoonmaakbedrijven per keer mee aan een procedure met prekwificatie. Aan een openbare procedure zonder voorselectie doen gemiddeld 14 schoonmaakbedrijven mee per keer.

**Citaat van een opdrachtgever:** "Het kopen van marktaandeel is nog steeds usance."

204 Dat schoonmaakbedrijven onderling uitwisselbaar zijn, blijkt wel uit het feit dat zittende schoonmaakbedrijven slechts in 28% van de gevallen winnen bij heraanbestedingen. Blijkbaar zijn vele schoonmaakbedrijven in staat om een bepaald object schoon te houden. Dat opdrachtgevers schoonmaakbedrijven soms als inwisselbaar ervaren, zou mede verklaard kunnen worden door artikel 50 van de CAO<sup>12</sup>. In dit artikel wordt geregeld dat schoonmaakbedrijven personeel van het zittende schoonmaakbedrijf, onder bepaalde voorwaarden, een arbeidsovereenkomst moeten aanbieden. Dat na het contracteren van een nieuw schoonmaakbedrijf nog steeds hetzelfde personeel rondloopt, kan opdrachtgevers het idee geven dat schoonmaakbedrijven onderling uitwisselbaar zijn. Of opdrachtgevers dit als een knelpunt ervaren is niet uit het onderzoek gebleken. Schoonmaakbedrijven gaven echter in enkele interviews wel aan moeite te hebben met artikel 50 van de CAO.

205 De resultaten uit de webenquête laten een percentage gewonnen aanbestedingen zien van 18%, over de periode 2004 tot heden.



Figuur 2-1 De kans op winst van een aanbesteding bij deelname aan een aanbestedingsprocedure

206 Overigens willen sommige opdrachtgevers het zittende schoonmaakbedrijf graag behouden als opdrachtnemer, maar zeggen zij gedwongen te zijn tot een periodieke heraanbesteding, bijvoorbeeld door toedoen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Overigens schrijven deze geen maximale contractduur voor.

<sup>12</sup> Artikel 50 ('Werkgelegenheid bij contractwisseling') van de CAO Schoonmaak- en Glazenwassersbedrijf

## Aanbestedingen zijn vaak recht-toe-recht-aan

207 Gegeven de marktsituatie en de onderlinge uitwisselbaarheid van schoonmaakbedrijven, kopen veel opdrachtgevers de schoonmaakdienstverlening in als commodity: Ze stellen zich dominant op naar de markt en besteden relatief (ten opzichte van andere in te kopen producten en diensten) weinig aandacht aan de aanbesteding.

208 Dit leidt tot een aanzienlijk aantal recht-toe-recht-aan aanbestedingen voor schoonmaakdienstverlening. De aanbestedingen lijken in de eerste plaats op elkaar qua opzet. Vanwege het grote aantal geschikte marktpartijen vinden ze vaak plaats in de vorm van niet-openbare of onderhandse aanbestedingen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gevolgde procedures in de onderzochte aanbestedingen in het diepteonderzoek, uitgesplitst naar publieke en private opdrachtgevers. Private opdrachtgevers kiezen vaak voor een onderhandse aanbesteding, waarbij een of meer schoonmaakbedrijven direct worden uitgenodigd een offerte uit te brengen.

<b>Publieke sector</b>	<b>Aantal</b>	<b>Private sector</b>	<b>Aantal</b>
Openbare procedure (Europees)	6	Openbare procedure (Europees)	× <sup>13</sup>
Niet-openbare procedure (Europees)	12	Niet-openbare procedure (Europees)	×
Openbare aanbesteding (met of zonder voorselectie)	0	Openbare aanbesteding (met of zonder voorselectie)	0
Meervoudig onderhands	4	Meervoudig onderhands	11
Enkelvoudig onderhands	1	Enkelvoudig onderhands	2

Tabel 2-1: Aantallen gevolgde procedures bij de onderzochte aanbestedingen.

209 Uit het diepteonderzoek blijkt verder dat bij openbare en niet-openbare procedures vaak een groot aantal schoonmaakbedrijven geïnteresseerd is om deel te nemen aan een aanbesteding. Afhankelijk van de gevolgde procedure vallen geïnteresseerde partijen in meer of mindere mate af voor de offertefase.

---

<sup>13</sup> De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn niet van toepassing op de private sector.

<b>Publieke sector</b>	<b>Interesse</b>	<b>offertes</b>	<b>Private sector</b>	<b>interesse</b>	<b>offertes</b>
Openbare procedure (Europees)	14	14	Openbare procedure (Europees)	×	×
Niet-openbare procedure (Europees)	20	8	Niet-openbare procedure (Europees)	×	×
Openbare aanbesteding (met of zonder voorselectie)	-	-	Openbare aanbesteding (met of zonder voorselectie)	-	--
Meervoudig onderhands	5	5	Meervoudig onderhands	7	7
Enkelvoudig onderhands	1	1	Enkelvoudig onderhands	1	1

Tabel 2-2: Gemiddeld aantal geïnteresseerde schoonmaakbedrijven versus het aantal uitgebrachte offertes.

210 Ten tweede lijken de onderzochte aanbestedingen ook qua inhoud behoorlijk op elkaar. Hoewel alle aanbestedingen andere objecten betreffen, zijn de onderwerpen waarover vragen worden gesteld vrijwel identiek. Slechts in enkele gevallen worden er heel afwijkende vragen gesteld aan de schoonmaakbedrijven.

211 In de meeste onderzochte aanbestedingen komen de onderstaande onderwerpen aan bod:

(a) Over de opdrachtnemer:

- (i) Organisatiestructuur;
- (ii) Bedrijfseconomische gegevens (onder andere omzet, solvabiliteit, rentabiliteit);
- (iii) Certificaten en keurmerken;
- (iv) Klachtensysteem en registratie;
- (v) Technische bekwaamheid;
- (vi) Referenties;

(b) Over de te leveren dienst:

- (i) Productie-uren;
- (ii) Uurlonen uitgesplitst naar verschillende onderdelen;
- (iii) Opleidingen en ervaring van in te zetten personeel;
- (iv) Voorbeeld managementinformatiesysteem;
- (v) Te hanteren kwaliteitssysteem (waaronder de AQL's, milieuvriendelijkheid);
- (vi) Plan van aanpak met daarin onder andere:
  - Implementatieplan;
  - Verhouding medewerkers versus toezicht;
  - Continuïteit van kwaliteit;
- (vii) Prijzen meerwerk;
- (viii) Waarborging veiligheid personeel.

212 Een derde aspect waaruit blijkt dat schoonmaakaanbestedingen weinig aandacht krijgen is dat ter ondersteuning van het inkoopproces weinig wordt gewerkt met innovatieve hulpmiddelen zoals elektronische veilingen (ook wel e-auctions genoemd).

213 In de resultaten van de webenquête komen de elektronische veilingen meerdere malen terug. Zo geven de respondenten aan in 2004, in totaal, 27 maal met een elektronische veiling te maken hebben gehad. Voor het jaar 2005 stijgt dit naar getal naar 40. Voor het jaar 2006 blijft het aantal meldingen van elektronische veilingen vooralsnog staan op 8. Bij de aanbestedingen die in het diepteonderzoek zijn onderzocht, is zelfs geen enkele elektronische veiling gebruikt.

### **Aanbestedingen worden steeds grootschaliger**

214 De aanbestedingen worden steeds grootschaliger omdat opdrachtgevers in één keer van de schoonmaakaanbesteding af willen zijn en met zo min mogelijk verschillende partijen zaken willen doen: verschillende 'oude' percelen worden samengevoegd tot één groot perceel en in één keer op de markt gezet. Hoewel de harde cijfers hiervoor in dit onderzoek ontbreken, is dit het beeld dat in de interviews is ontstaan.

215 Er is echter ook een ontwikkeling op het gebied van schaalvergroting die juist leidt tot het ontstaan van meer percelen. Steeds meer kleine en middelgrote gemeenten slaan de handen ineen om samen de aanbesteding van schoonmaakdienstverlening te organiseren. Hierbij worden de afzonderlijke belangen en wensen beschermd door de gemeenten als afzonderlijke percelen in de aanbesteding op te nemen.

216 Bij de overige reguliere aanbestedingen is er slechts in enkele gevallen nog sprake geweest van een opdeling in percelen. Deze opdeling vindt plaats op basis van verschillende objecten of verschillende soorten werkzaamheden (reguliere schoonmaakwerkzaamheden/glasbewassing).

### **Opdrachtgevers en intermediairs geven weinig ruimte voor innovatie of varianten**

217 Opdrachtgevers en intermediairs geven in de onderzochte aanbestedingen weinig ruimte voor varianten op de opgestelde schoonmaakbestekken en vragen zelden om aanvullende innovatieve oplossingen en suggesties.

218 In slechts 11 van de 36 gevallen is het voor schoonmaakbedrijven mogelijk om varianten aan te dragen. In 10 gevallen krijgen de schoonmaakbedrijven enige ruimte om innovatieve oplossingen aan te dragen. Opdrachtgevers en intermediairs geven aan dat ze in aanbestedingen liever geen varianten vragen omdat het daarmee ingewikkelder wordt om de offertes onderling te vergelijken.

219 Een tweede verklaring is mogelijk af te leiden uit een citaat van een intermediair, die ervan uitgaat dat zijn beeld van wat er moet gebeuren precies juist is: “We vragen nooit om varianten; iedere variant doet afbreuk aan het bestek.”

220 Omdat opdrachtgevers ingehuurde intermediairs in bijna alle gevallen afrekenen op basis van een fixed fee of vast percentage van de contractwaarde, levert dit geen extra stimulans om actief op zoek te gaan naar interessante varianten of innovatieve oplossingen. Het beoordelen hiervan kost immers meer tijd dan het beoordelen van identieke offertes en daar zijn de intermediairs niet bij gebaat.

### **Opstelling van schoonmaakbedrijven leidt niet tot bijstelling van het beeld dat opdrachtgevers hebben**

221 Schoonmaakbedrijven geven in de interviews stuk voor stuk aan dat ze een eigen bedrijfsfilosofie of visie op schoonmaakdienstverlening hebben. Tegelijkertijd zijn ze weinig kieskeurig op welke aanbestedingen ze inschrijven. In de jacht op marktaandeel wordt, zoals eerder aangegeven, massaal ingeschreven op de uitgeschreven aanbestedingen. Ze maken zelden een analyse of de bedrijfsfilosofie en de visie op schoonmaak van de opdrachtgever en het schoonmaakbedrijf op elkaar aansluiten.

222 De schoonmaakbedrijven beperken zich, wanneer ze deelnemen aan een aanbesteding, veelal tot het beantwoorden van de in de offerteaanvraag gestelde vragen. Dit leidt tot weinig onderscheidende offertes. Uit de interviews blijkt dat hier twee belangrijke redenen voor zijn:

- (a) Allereerst definiëren bijna alle opdrachtgevers en intermediairs strikte vormvereisten ten aanzien van de in te dienen offertes. Schoonmaakbedrijven zijn vaak zo bang om hiervan af te wijken, dat ze potentieel interessante varianten en innovatieve oplossingen niet eens vermelden richting de opdrachtgever;
- (b) Schoonmaakbedrijven schrijven veel offertes. Alleen al het beantwoorden van de in de offerteaanvraag gestelde vragen kost veel tijd. Uit het oogpunt van efficiëntie beperken ze zich tot het beknopt beantwoorden van de gestelde vragen en het marginaal aanpassen van bij eerdere aanbestedingen gebruikte teksten.

223 Door bovengenoemd gedrag van de schoonmaakbedrijven wordt het bij de opdrachtgevers en intermediairs heersende beeld dat schoonmaak een standaarddienst is bij iedere aanbesteding opnieuw bevestigd.

### 3 Wederzijds wantrouwen leidt tot onnodige kosten

301 Uit het onderzoek blijkt dat er wederzijds wantrouwen bestaat tussen opdrachtgevers en intermediairs enerzijds en schoonmaakbedrijven anderzijds. Dit wantrouwen verklaart voor een belangrijk deel waarom opdrachtgevers en intermediairs streven naar zoveel mogelijk zekerheden. Zo hanteren ze zeer gedetailleerde schoonmaakbestekken, beperkte contracttermijnen en dichtgetimmerde contracten. Dit leidt tot aanzienlijke kosten aan zowel de kant van de opdrachtgevers zelf als aan de kant van de schoonmaakbedrijven.

302 De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- (a) Er heerst wederzijds wantrouwen tussen opdrachtgevers/intermediairs en schoonmaakbedrijven;
- (b) Onnodig korte contractduur leidt tot frequente heraanbesteding;
- (c) Heraanbesteding contracten kost alle partijen veel tijd;
- (d) Wantrouwen leidt tot dichtgetimmerde inspanningsgerichte contracten.

#### **Er heerst wederzijds wantrouwen tussen opdrachtgevers/intermediairs en schoonmaakbedrijven**

**Citaat van een opdrachtgever:** "Het is gewoon een cowboymarkt!"

303 Opdrachtgevers en intermediairs hebben weinig vertrouwen in schoonmaakbedrijven. Dit wantrouwen blijkt onder andere uit het volgende:

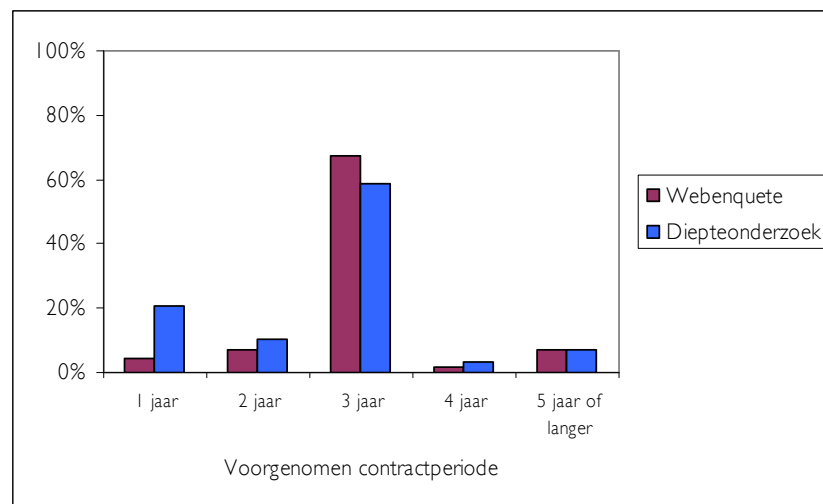
- (a) Bijna alle geïnterviewde opdrachtgevers en intermediairs geven aan speciaal te letten op niet realistische prijzen en productienormen omdat ze ervan overtuigd zijn dat schoonmaakbedrijven die een goedkope aanbidding doen gedurende de looptijd van het contract trucs gaan hanteren om alsnog een interessante marge te behalen op de aanbestede opdracht. Dit kan bijvoorbeeld door mindere kwaliteit te leveren, minder frequent schoon te maken, hoge kosten voor meerwerk in rekening te brengen en/of in een later stadium alsnog de hand op te houden bij de opdrachtgever. Bijna alle opdrachtgevers en intermediairs hanteren daarom beoordelingsmethodieken waarbij (in hun ogen) te lage prijzen en te hoge productienormen weinig tot geen punten krijgen of schoonmaakbedrijven zelfs compleet uitgesloten worden op grond van 'onrealistische' biedingen;
- (b) Opdrachtgevers en intermediairs geven aan in sommige gevallen tijdens de looptijd van een contract aan de hand van urenregistratiesystemen te controleren of het schoonmaakbedrijf de door de opdrachtgever betaalde uren werkelijk inzet.

304 Eerstgenoemde punt hierboven verklaart dat, zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, bijna geen elektronische veilingen worden ingezet bij de schoonmaakaanbestedingen; in elektronische veilingen zouden schoonmaakbedrijven gestimuleerd worden om hun prijs nog verder te verlagen of hun productienorm nog verder te verhogen.

305 Andersom vertrouwen schoonmaakbedrijven de opdrachtgevers en intermediairs ook niet. Ze hebben vooral hun vraagtekens bij de zorgvuldigheid van het verloop van de aanbestedingen en de objectiviteit van opdrachtgevers en intermediairs. Uit de webenquête komt naar voren dat schoonmaakbedrijven zich binnen het aanbestedingsproces het meest ergeren aan het feit dat kleine schoonmaakbedrijven minder kans zouden maken om een grote aanbesteding te winnen. Daarnaast worden slechte communicatie over uitslagen en de onduidelijke criteria die gesteld worden, gezien als een grote bron van ergernis.

### **Onnodig korte contractduur leidt tot frequente heraanbesteding**

306 Uit de webenquête en het diepteonderzoek blijkt dat schoonmaakcontracten bijna allemaal een beperkte duur hebben. Een overgrote meerderheid van de schoonmaakcontracten heeft een duur van drie jaar. In de webenquête bleek dit te liggen op 67% van de contracten. Deze uitkomst wordt bevestigd door de resultaten van het diepteonderzoek, waar een vergelijkbaar percentage van 59% werd gevonden (zie hiernavolgende figuur).<sup>14</sup>



Figuur 3-1: Voorgenomen contractperiode schoonmaakdienstverlening (zonder verlengingen).

<sup>14</sup> Deze bevindingen sluiten ook aan bij de bevindingen uit het, in opdracht van OSB, door TenderCoach, uitgevoerde onderzoek: Analyse OSB d.d. 28 maart 2006 en de eerder genoemde branchecijfers van de Rabobank.

307 Het hanteren van een korte contractduur leidt tot het regelmatig opnieuw moeten aanbesteden van schoonmaakcontracten en dus tot veel aanbestedingen. Op basis van het vorige hoofdstuk zou men verwachten dat opdrachtgevers streven naar langdurige contracten om zo weinig mogelijk aandacht te hoeven schenken aan het opnieuw aanbesteden van schoonmaakdienstverlening. Het tegendeel is waar. Opdrachtgevers en intermediairs geven als verklaring hiervoor dat ze in veel gevallen juist bewust kiezen voor een beperkte contractduur, uit wantrouwen tegen schoonmaakbedrijven. Opdrachtgevers en intermediairs vrezen namelijk dat het zittende schoonmaakbedrijf na verloop van tijd 'de kantjes er vanaf gaat lopen'. Door een beperkte contractduur te hanteren menen ze:

- (a) Het zittende schoonmaakbedrijf scherp te houden met het oog op een heraanbesteding;
- (b) Indien nodig zonder juridische hindernissen afscheid te kunnen nemen van het zittende schoonmaakbedrijf;
- (c) In de publieke sector: zich te houden aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

308 Bij de contractduur kunnen ook verschillende belangen binnen een organisatie een rol spelen. De facilitair manager is primair gebaat bij kwaliteit en stabiliteit (en dus een langere contractduur), waar de inkoopafdeling soms juist belang heeft bij een kortere looptijd.

309 Het hanteren van een korte looptijd is in veel gevallen onnodig:

- (a) In de praktijk blijkt dat het wantrouwen tegen de schoonmaakbedrijven met betrekking tot het 'de kantjes er vanaf lopen' ongegrond is: de meeste schoonmaakbedrijven leveren gedurende de complete contractduur de gewenste dienstverlening tegen het vereiste niveau. Slechts bij één onderzochte aanbesteding was er sprake van een voortijdige beëindiging van het contract vanwege een duidelijke wanprestatie. Bij drie aanbestedingen is de opdrachtnemer financieel gekort, op basis van een beroep op de malusregeling;
- (b) Vanuit het oogpunt van de Europese aanbestedingsrichtlijnen is er, hoewel dat wel vaak genoemd wordt door de opdrachtgevers, geen enkele belemmering om schoonmaakcontracten met een langere looptijd af te sluiten. De Europese aanbestedingsrichtlijnen schrijven geen maximale contractduur voor;
- (c) In het geval van een wanprestatie zijn er veelal voldoende mogelijkheden om het contract tussentijds te laten ontbinden. Dit is zeker het geval wanneer binnen het contract ontbindende voorwaarden zijn opgenomen.

## **Heraanbesteding contracten kost alle partijen veel tijd**

### **Een aanbesteding kost opdrachtgevers veel tijd**

310 Als gevolg van het wantrouwen tegen schoonmaakbedrijven stellen opdrachtgevers en intermediairs in bijna alle onderzochte aanbestedingen een zeer gedetailleerd schoonmaakbestek

op. In 28 van de 36 onderzochte cases is het schoonmaakbestek minimaal tot op ruimteniveau opgesteld. Doel hiervan is om:

- (a) Te kunnen verifiëren of de deelnemende schoonmaakbedrijven een reële calculatie maken op alle elementen van de prijsstelling;
- (b) Tijdens de uitvoeringsfase te kunnen verifiëren of de uitvoering conform dit schoonmaakbestek plaatsvindt (en het schoonmaakbedrijf dus alle betaalde uren ook werkelijk inzet).

311 Heraanbestedingen leiden tot een behoorlijke tijdsbesteding aan de kant van de opdrachtgever en daarmee tot aanzienlijke kosten. Opdrachtgevers besteden binnen het hele aanbestedingstraject vooral tijd aan het uitvoeren van de aanbesteding. Er wordt relatief weinig aandacht besteed aan het voortraject, waar bijvoorbeeld beslist wordt hoe slim wordt ingekocht. Door het verleggen van de focus naar dit gedeelte van het aanbestedingstraject, zijn zeker nog kosten te besparen. Uit het diepteonderzoek blijkt dat opdrachtgevers die een aanbesteding uitvoeren zonder een intermediair tussen 5 en 20 werkdagen besteden aan een dergelijke aanbesteding. En dat opdrachtgevers die het gehele aanbestedingsproces uitbesteden aan een intermediair soms alsnog tussen 2 en 9 werkdagen besteden aan het inschakelen van en samenwerken met een intermediair.

312 De kosten voor het inhuren van een intermediair variëren. Afhankelijk van de grootte van de aanbesteding en het deel van het proces waarvoor de intermediair wordt ingehuurd, zijn prijzen gesignaleerd van € 3000,- tot € 15.000,- voor een begeleiding / uitvoering van het aanbestedingsproces. Er zijn ook signalen over hogere prijzen voor het inhuren van de diensten van een intermediair, maar deze zijn de onderzoekers bij de 36 onderzochte aanbestedingen niet tegengekomen.

313 In het diepteonderzoek is geen direct verband geconstateerd tussen directe kosten (de opdrachtwaarde) en de indirecte kosten voor het uitvoeren van de aanbesteding. Wel kan gesteld worden dat een aanbesteding voor een contract met een hogere waarde waarschijnlijk bij het opstellen van het schoonmaakbestek meer inspanning kost. In de overige stappen van het aanbestedingsproces zijn, volgens de geïnterviewde opdrachtgevers en intermediairs, geen duidelijke verschillen waarneembaar afhankelijk van de omvang van de opdracht.

### **Een aanbesteding kost deelnemende schoonmaakbedrijven veel tijd en geld**

314 Schoonmaakbedrijven die aan een aanbesteding willen meedoen, moeten, in geval van een aanbesteding met voorselectie, eerst een aanvraag tot deelname indienen op basis van de door de opdrachtgever of intermediair opgestelde selectieleidraad. Hiermee hopen zij zich te kwalificeren voor de offertefase.

315 Het opstellen van de aanvraag tot deelname kost een schoonmaakbedrijf dat regelmatig deelneemt aan dergelijke trajecten slechts beperkte tijd; het betreft vooral het verzamelen en ondertekenen van standaardverklaringen en bewijsstukken. Uit het onderzoek blijkt dat de benodigde tijd voor het indienen van een aanvraag tot deelname varieert van een halve dag tot een hele dag.

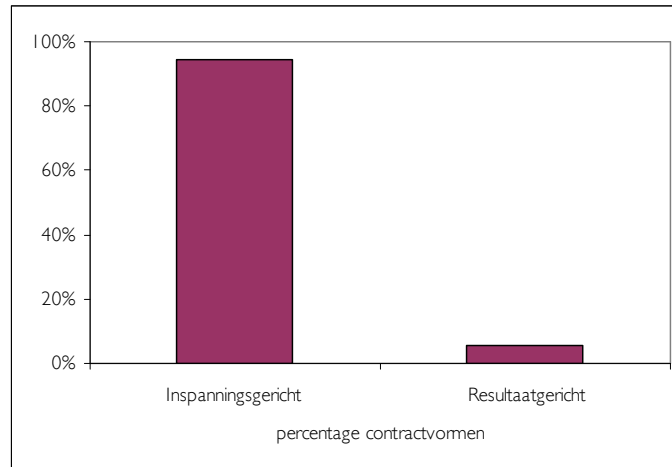
316 Indien een schoonmaakbedrijf tot de gunningsfase doordringt, moet het vervolgens op basis van een offerteaanvraag een offerte indienen. De offerteaanvraag bevat vaak een zeer gedetailleerd schoonmaakbestek. Bovendien worden allerlei vormvereisten gesteld ten aanzien van de offerte en dient een schoonmaakbedrijf vaak gebruik te maken van de door de opdrachtgever of intermediair voorgeschreven invulformulieren. Per opdrachtgever en aanbesteding en per intermediair zijn deze invulformulieren verschillend. Dit leidt tot aanzienlijke kosten aan de kant van de deelnemende schoonmaakbedrijven.

317 Voor schoonmaakbedrijven liggen de interne kosten (personeelslasten) voor deelname aan de gunningsfase van een aanbesteding in de meeste gevallen tussen € 3000,- en € 5000,-. Omdat er bij een aanbesteding gemiddeld acht potentiële opdrachtnemers deelnemen, komen de totale kosten voor deelname aan de aanbesteding voor de schoonmaakbranche al snel op acht keer dit bedrag uit (€ 30.000,- euro of meer).

### **Wantrouwen leidt tevens tot dichtgetimmerde inspanningsgerichte contracten**

318 Het diepteonderzoek toont aan dat bij de onderzochte aanbestedingen in bijna alle gevallen sprake is van een zogenaamd programmacontract. In deze inspanningsgerichte contractvariant zijn afspraken vastgelegd met betrekking tot een gespecificeerde set schoonmaakwerkzaamheden en frequenties, de bijbehorende tarieven en de kwaliteitsmeting. Hierin wordt dus een één op één relatie gelegd met de eerder genoemde gedetailleerde schoonmaakbestekken.

319 Opdrachtgevers en intermediairs geven in de interviews aan een voorkeur te hebben voor deze contractvariant omdat het de controle op de naleving van de gemaakte afspraken eenvoudiger maakt dan bij een resultaatgericht contract. Gezien het eerder genoemde wantrouwen tegen schoonmaakbedrijven, hebben ze behoefte aan zoveel mogelijk inzicht in alle aspecten van de dienstverlening.



Figuur 3-2: Percentage voorkomende contractvormen.

**Afwijkende contractvormen:** In twee onderzochte aanbestedingen is een afwijkende contractvorm naar voren gekomen. In beide gevallen is sprake van een uitgewerkt werkprogramma, waar de opdrachtgever gedurende de looptijd flexibel mee omgaat. Eén van beide opdrachtgevers, een zorginstelling, heeft alle organisatie-eenheden een fictief potje met 40 schoonmaakuren gegeven die ze zelf, naar eigen inzicht, kunnen inzetten in afwijking op het werkprogramma. Op deze manier ontstaat een door de opdrachtgever zogenoemd 'vraaggericht contract'.

320 Datzelfde wantrouwen tegen schoonmaakbedrijven heeft tot gevolg dat alle geïnterviewde opdrachtgevers en intermediairs tijdens de aanbesteding aangeven de intentie te hebben om, na sluiting van het contract, nauwgezet te controleren of de uitvoering ook conform het contract is. In de grote meerderheid (35) van de onderzochte aanbestedingen werd een kwaliteitsmeting al in de aanbestedingsfase aangekondigd.

## 4 Opdrachtgevers zijn zich onvoldoende bewust van de invloed van intermediairs

401 De onderzoekers concluderen op basis van het diepteonderzoek dat intermediairs een grote invloed hebben op het verloop en vaak ook op het resultaat van de aanbesteding. Opdrachtgevers zijn zich hier niet altijd van bewust. Deze conclusie wordt in dit hoofdstuk onderbouwd. De volgende opbouw wordt hierbij gevolgd:

- (a) Opdrachtgevers besteden over het algemeen het complete aanbestedingsproces uit aan een intermediair;
- (b) Keuze intermediair sluit impliciet bepaalde schoonmaakbedrijven uit;
- (c) Intermediairs hebben behoorlijke invloed op shortlists;
- (d) Schoonmaakbedrijven durven intermediairs niet aan te pakken.

### **Opdrachtgevers besteden over het algemeen het complete aanbestedingsproces uit aan een intermediair**

#### **Intermediairs begeleiden het proces vanaf het opstellen van het bestek tot aan het gunningadvies**

402 Opdrachtgevers schakelen frequent intermediairs in om hen te ondersteunen bij het geheel of een gedeelte van het aanbestedingsproces. Bij de onderzochte aanbestedingen is in 24 van de 36 gevallen een intermediair betrokken. Bij deze 24 aanbestedingen zijn 14 verschillende intermediairs ingehuurd.

403 Verder blijkt dat intermediairs vaak bij het gehele aanbestedingsproces, van behoeftespecificatie tot en met gunningsadvies, betrokken zijn. Onderstaande tabel laat zien bij welk aantal aanbestedingen een intermediair was betrokken in elke fase. Ook bij de uitvoering van het contract zijn intermediairs betrokken, zij het in iets mindere mate. Intermediairs kunnen in de uitvoering een rol spelen bij contractmanagement en/of kwaliteitsmetingen.

<b>Fase van het aanbestedingsproces</b>	<b>Aantal aanbestedingen waarbij intermediair was betrokken</b>
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

Tabel 4-1: Betrokkenheid intermediairs in verschillende fasen van het aanbestedingsproces.

### **Het gunningsadvies van een intermediair wordt altijd overgenomen**

404 Indien de intermediair betrokken is bij de gunnings- en contracteringsfase, dan formuleert deze meestal een goed onderbouwd gunningsadvies. De opdrachtgever is eindverantwoordelijk voor de aanbesteding en het aanbestedingsresultaat, dus hij kan beslissen om, eveneens onderbouwd, af te wijken van het gunningsadvies van de intermediair. Dit kan uiteraard niet zomaar, maar alleen indien de opdrachtgever vindt dat de beoordeling niet is verlopen conform de vooraf opgestelde procedure. In geen van de onderzochte aanbestedingen hebben de onderzoekers geconcludeerd dat de opdrachtgever is afgeweken van het gunningsadvies van de intermediair.

### **Keuze intermediair sluit impliciet bepaalde schoonmaakbedrijven uit**

405 Zonder dat opdrachtgevers zich hiervan bewust zijn, kan de keuze voor een intermediair bepalend zijn voor welke schoonmaakbedrijven geïnteresseerd zijn om deel te nemen aan een aanbestedingsproces. In het diepteonderzoek hebben veel schoonmaakbedrijven aangegeven hun keuze om wel of niet deel te nemen aan een aanbesteding te laten afhangen van de intermediair die de aanbesteding begeleidt.

406 Er kunnen verschillende redenen zijn om niet deel te nemen. Zo schatten schoonmaakbedrijven hun winkans bij sommige intermediairs laag in: "Bij die intermediair winnen we toch nooit". Dat kan liggen aan de door de specifieke intermediair gestelde eisen of gekozen beoordelingssystematiek.

407 Schoonmaakbedrijven zijn het daarnaast niet altijd eens met de beoordelingsmethode van de intermediair. Klachten betreffen vooral de zogeheten normcalculatie. Hierbij raamt de intermediair vooraf de totale waarde van de opdracht. Bij de beoordeling van de offertes krijgen schoonmaakbedrijven van wie de prijs het dichtst bij de normcalculatie ligt, de hoogste score op

het criterium 'prijs'. Het loont bij deze methode dus niet om een zo laag mogelijke prijs in te dienen, omdat hiermee een lagere score wordt behaald. Intermediairs kiezen voor deze methode omdat ze denken dat schoonmaakbedrijven een (te) lage prijs niet kunnen waarmaken en tijdens de uitvoering problemen zullen ontstaan<sup>15</sup>. Bezwaren van schoonmaakbedrijven tegen deze methode zijn dat vooraf niet bekend is welke prijs zij moeten indienen om een goede score te behalen en dat efficiënt werken, tegen lage kosten, niet loont, maar juist wordt 'afgestraft'.

#### **Normcalculatie in de praktijk**

Een landelijk bekende intermediair gaat nog een stap verder ten aanzien van de normcalculatie. Hij hanteert een normcalculatie zowel ten aanzien van de productie-uren als van het uurtarief. Indien een deelnemend schoonmaakbedrijf meer dan 20% naar onderen of 30% naar boven afwijkt, worden bij de beoordeling van de productie-uren nul punten toegekend. Indien een schoonmaakbedrijf meer dan 12% onder of meer dan 9% boven het door deze intermediair als marktconforme uurtarief uitkomt, worden ook geen punten toegekend bij de beoordeling van de tarieven.

In beide gevallen wordt de door de intermediair bepaalde norm niet bekend gemaakt aan de deelnemende schoonmaakbedrijven. Interessant aspect hierbij is dat de intermediair expliciet aangeeft dat er bij de bepaling van de normen "geen rekening wordt gehouden met efficiency-maatregelen of kortingen van individuele leveranciers". Sommige schoonmaakbedrijven schrijven, uit onenigheid met deze beoordelingsmethode, niet meer in wanneer deze intermediair een aanbesteding begeleidt.

408 Ook twijfelen schoonmaakbedrijven soms aan de integriteit van de desbetreffende intermediair. Zij denken dat geen eerlijke of objectieve beoordeling zal plaatsvinden.

409 Doordat sommige schoonmaakbedrijven om genoemde redenen consequent niet deelnemen aan aanbestedingen van sommige intermediairs, vindt impliciet al een eerste schifting plaats zonder dat opdrachtgevers zich hier van bewust zijn.

#### **Intermediairs hebben behoorlijke invloed op shortlists**

410 Doordat intermediairs een belangrijke rol spelen in het aanbestedingsproces, hebben zij bij onderhandse aanbestedingen ook een behoorlijke invloed op de samenstelling van de shortlist van

---

<sup>15</sup> Zie ook hoofdstuk 3 over het onderlinge wantrouwen tussen enerzijds opdrachtgevers en intermediairs, en anderzijds de schoonmaakbedrijven.

schoonmaakbedrijven die worden uitgenodigd een offerte uit te brengen.

Dit speelt vooral bij opdrachtgevers in de private sector, omdat deze vaker kiezen voor een enkelvoudig of meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure. De Europese aanbestedingsrichtlijnen staan onderhandse aanbestedingen in principe niet toe.<sup>16</sup>

411 In de praktijk doen opdrachtgevers bij onderhandse aanbestedingen aan de intermediair een of enkele suggesties voor uit te nodigen schoonmaakbedrijven. De intermediair toetst deze schoonmaakbedrijven globaal (Zijn ze bijvoorbeeld financieel gezond? Wat zijn de ervaringen van de intermediair met deze leverancier?) en vult de shortlist verder aan tot het gewenste aantal schoonmaakbedrijven. De opdrachtgever is hier meestal slechts zijdelings bij betrokken.

412 Intermediairs geven aan de shortlist samen te stellen op basis van de volgende criteria:

- (a) Geografisch verzorgingsgebied van het schoonmaakbedrijf;
- (b) Branche van de opdrachtgever;
- (c) Past performance;
- (d) Afwisseling (selectie schoonmaakbedrijven volgens een roulerend systeem).

### **Schoonmaakbedrijven durven intermediairs niet aan te pakken**

413 Schoonmaakbedrijven klagen in de gehouden interviews over de werkwijze en integriteit van bepaalde intermediairs, maar durven hen niet aan te pakken uit angst om hun kansen op andere opdrachten te verkleinen. Schoonmaakbedrijven geven aan niet in te schrijven op aanbestedingen die begeleid worden door intermediairs met wie zij slechte ervaringen hebben, maar stappen in de praktijk zelden of nooit naar de opdrachtgever om hun beklag te doen over deze intermediairs. De geïnterviewden geven aan dat dit in de praktijk zelden tot nooit voorkomt.

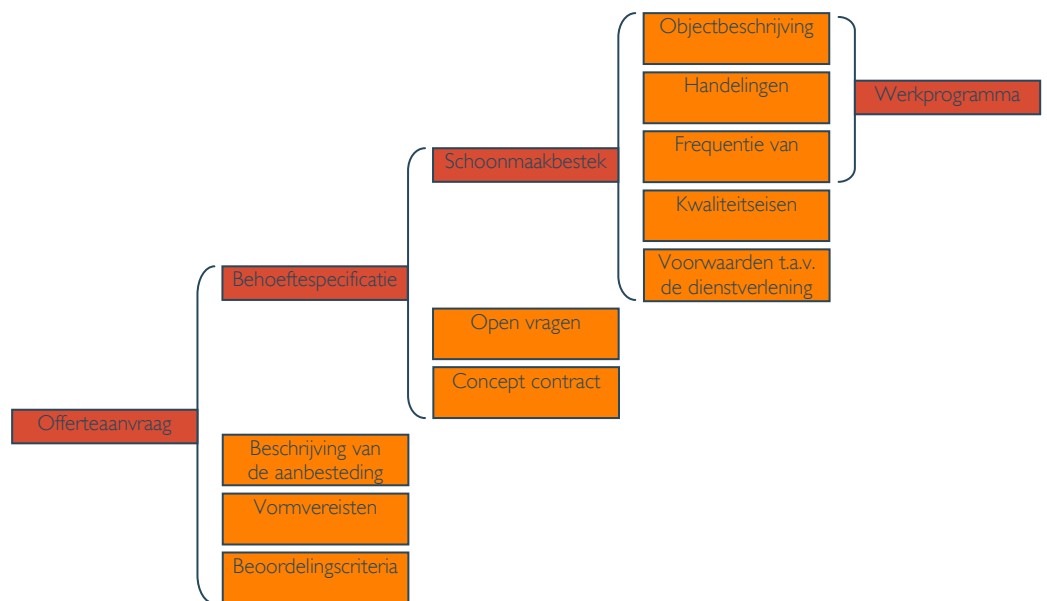
---

<sup>16</sup> Slechts in uitzonderingsgevallen is een onderhandse aanbesteding toegestaan, bijvoorbeeld indien sprake is van een noodsituatie die vooraf niet te voorzien en te voorkomen was.

## 5 Ondanks verschillende standaarden ervaren schoonmaakbedrijven behoeftespecificatie als duidelijk

501 Schoonmaakbedrijven die hebben aangegeven deel te willen nemen aan een aanbesteding en door een eventuele voorselectie heen zijn gekomen, ontvangen van de opdrachtgever een offerteaanvraag. Een belangrijk onderdeel van de offerteaanvraag is de behoeftespecificatie, waarin het schoonmaakbestek is opgenomen.

502 In het onderstaande plaatje zijn ten behoeve van dit rapport de onderlinge relaties tussen de verschillende onderdelen van de offerteaanvraag verduidelijkt:



Figuur 5-1: Verklaring begrippen.

503 Dit hoofdstuk heeft de volgende opbouw:

- Iedere opdrachtgever en intermediair hanteert een eigen standaard voor de specificatie; inhoudelijk wijken ze weinig van elkaar af;
- De behoeftespecificatie is meestal zeer concreet;

(c) Schoonmaakbedrijven maken goed gebruik van de gelegenheid tot schouwing en het stellen van vragen.

### **Iedere opdrachtgever en intermediair hanteert een eigen standaard voor de specificatie; inhoudelijk wijken ze weinig van elkaar af**

504 Bij de bestudering van aanbestedingsdocumenten blijkt dat de opdrachtgevers en intermediairs de behoeftespecificatie op een eigen manier opzetten. Sommige manieren zijn overzichtelijker dan andere: de open vragen zijn soms op allerlei plekken in de behoeftespecificatie verstopt en vormen daarmee in de ogen van de deelnemende schoonmaakbedrijven een 'zoekplaatje'.

505 Opdrachtgevers geven aan meestal een eerder door henzelf gehanteerde opzet te gebruiken. Soms maken ze gebruik van documenten van anderen; vooral publieke instellingen wisselen onderling behoeftespecificaties uit. Intermediairs hebben, op basis van hun eigen ervaring, een eigen standaard voor de behoeftespecificatie ontwikkeld, die ze indien mogelijk toepassen op iedere door hen te begeleiden aanbesteding. In het diepteonderzoek is niet gebleken dat de opdrachtgevers of intermediairs de zittende leveranciers de gelegenheid bieden om zelf actief input te leveren voor het nieuwe schoonmaakbestek.

506 Hoewel opdrachtgevers en intermediairs een eigen indeling hanteren, zijn alle relevante aspecten wel ergens terug te vinden in de behoeftespecificatie en wijken de behoeftespecificaties inhoudelijk niet veel van elkaar af.

507 De grootste verschillen tussen de verschillende 'standaarden' zitten vooral in het gehanteerde aggregatieniveau ten aanzien van de objectbeschrijving. Bepaalde opdrachtgevers en intermediairs beschrijven de schoon te maken objecten per ruimtesoort, per ruimte, of zelfs per element binnen een ruimte. Dezelfde mate van detail komt vaak terug in de invulformulieren, waar de deelnemende schoonmaakbedrijven per ruimtesoort of ruimte prijzen en prestatienormen moeten invullen.

### **De behoeftespecificatie is meestal zeer concreet**

508 De door de opdrachtgevers of intermediairs opgestelde behoeftespecificatie bestaat bijna altijd uit een beschrijving van de schoon te maken objecten, een bijbehorend werkprogramma en enkele open vragen.

**Uitzondering:** bij één onderzochte meervoudig onderhandse aanbesteding door een gemeente was de offerteaanvraag (inclusief de behoeftespecificatie) slechts anderhalf A4'tje lang.

## **Bij de meeste aanbestedingen is sprake van een gedetailleerde beschrijving van de schoon te maken objecten**

509 Bij bijna alle onderzochte aanbestedingen is er sprake van zeer gedetailleerde ruimtestaten, al of niet ondersteund met plattegronden van de schoon te maken objecten. Daarbij wordt meestal ook informatie verstrekt over de openingstijden van de objecten.

510 Uit het diepteonderzoek en de afgenomen interviews blijkt dat in de meeste behoeftespecificaties echter geen informatie is terug te vinden over:

- (a) De bezettingsgraad van de objecten;
- (b) De discipline van de bewoners;
- (c) De mogelijke reisafstanden en -tijden voor de schoonmakers;
- (d) Het over te nemen schoonmaakpersoneel;
- (e) Het al of niet hanteren van de nulsituatie bij het opstellen van de offerte.

511 Dit zijn dan ook de onderwerpen waarover de deelnemende schoonmaakbedrijven vragen stellen tijdens de schouw en de vragenrondes.

## **Het werkprogramma laat weinig ruimte voor verschillende interpretaties; in de meeste gevallen is het werkprogramma bindend en is er sprake van een inspanningsgericht programmacontract**

512 In een werkprogramma specificeert de opdrachtgever of intermediair eenduidig per ruimte(-soort) welke schoonmaakwerkzaamheden uitgevoerd moeten worden evenals de frequentie waarmee dit dient te gebeuren. In 34 van de 36 onderzochte aanbestedingen maakt een werkprogramma deel uit van de behoeftespecificatie, waardoor de deelnemende schoonmaakbedrijven een zeer gedetailleerd beeld krijgen van de uit te voeren schoonmaakdienstverlening. In slechts 3 van de 34 onderzochte aanbestedingen is er sprake van een indicatief werkprogramma. In de overige 31 van de 34 gevallen is er sprake van een bindend werkprogramma en kunnen de schoonmaakbedrijven zich beperken tot het calculeren op basis van het gedetailleerde werkprogramma.

513 De geïnterviewde schoonmaakbedrijven geven stuk voor stuk aan goed in staat te zijn om de gedetailleerde werkprogramma's van de verschillende opdrachtgevers en intermediairs te interpreteren.

514 In 30 van de 36 onderzochte gevallen leidt een aanbesteding tot een inspanningsgericht programmacontract. In een dergelijk contract wordt het winnende schoonmaakbedrijf ook contractueel gehouden aan het bindende werkprogramma.

## **De potentiële frictie tussen de bindende werkprogramma's en het verwachte kwaliteitsniveau wordt niet als probleem ervaren**

515 De onderzoekers constateren dat in de behoeftespecificatie regelmatig zowel een bindend werkprogramma als het verwachte kwaliteitsniveau (uitgedrukt in de AQL's) is uitgewerkt. Dit is zeer opmerkelijk, omdat dit impliceert dat de gespecificeerde inspanning (het werkprogramma) automatisch leidt tot het gewenste omschreven kwaliteitsniveau.

516 Uit de interviews met de schoonmaakbedrijven blijkt echter dat zij bij geen van de onderzochte aanbestedingen problemen ervaren met betrekking tot het bindende werkprogramma enerzijds en het verwachte kwaliteitsniveau anderzijds. Zij geven aan gewend te zijn aan het werken met de standaard gehanteerde AQL's van 4% en 7% (en 3% in de zorg) en geen last te ondervinden van enige potentiële frictie tussen het inspanningsgerichte werkprogramma en het resultaatgerichte kwaliteitsniveau.

## **Schoonmaakbedrijven maken goed gebruik van de gelegenheid tot schouwing en het stellen van vragen**

### **Bijna altijd is sprake van een schouw**

517 Op één na is er bij alle onderzochte aanbestedingen een schouw geweest. De uitzondering betreft een private onderneming die door middel van een enkelvoudig onderhandse aanbesteding alle objecten bij één schoonmaakbedrijf wilde onderbrengen. Dit bedrijf was al bekend met de panden van de opdrachtgever. Bij alle overige aanbestedingen was er sprake van een schouw. In de meeste gevallen betrof het aanbestedingen van slechts een beperkt aantal objecten en zijn de deelnemende schoonmaakbedrijven in staat gesteld om alle objecten te schouwen. In een aantal gevallen waar sprake is van een groot aantal of zeer verspreide objecten, is uit praktische overwegingen gekozen voor het schouwen van enkele representatieve objecten.

**Schouw in de praktijk:** In één geval was er sprake van een schouw, maar niet van een schoon te maken object. Het betrof een schoon te maken winkelpand dat ten tijde van de aanbesteding nog niet voltooid was. De opdrachtgever moest uitwijken naar een gelijkwaardig winkelpand.

518 De schouw wordt over het algemeen zeer goed bezocht: uit de afgenomen interviews met opdrachtgevers en intermediairs blijkt dat het slechts zeer zelden gebeurt dat een deelnemend schoonmaakbedrijf niet aanwezig is bij de schouw.

## **Er is altijd gelegenheid tot het stellen van (schriftelijke) vragen**

519 Bij alle onderzochte aanbestedingen geven de opdrachtgevers en intermediairs de deelnemende schoonmaakbedrijven de gelegenheid tot het stellen van vragen.

520 De hoeveelheid vragen die de deelnemende schoonmaakbedrijven samen stellen, blijkt afhankelijk van verschillende factoren, waaronder:

- (a) De mate van volledigheid van de behoeftespecificatie (zie eerder in dit hoofdstuk de onderwerpen waarover schoonmaakbedrijven vaak vragen stellen);
- (b) De aard, formulering en mate van detail van de gestelde open vragen;
- (c) De aard, formulering en mate van detail van het al of niet opgenomen conceptcontract;
- (d) De mate van tegenstrijdigheid tussen de in de behoeftespecificatie omschreven situatie en de bij de schouw aangetroffen situatie.

521 In het diepteonderzoek is niet geconstateerd dat zittende schoonmaakbedrijven de schriftelijke vragenronde hebben gebruikt om verschillen tussen het schoonmaakbestek en bestaande situatie aan de orde te stellen.

522 De vragen die op de daartoe geëigende momenten tijdens het aanbestedingsproces gesteld worden, worden volgens de deelnemende schoonmaakbedrijven adequaat beantwoord door de opdrachtgevers en intermediairs.



## 6 Het verloop van schoonmaakaanbestedingen kan worden verbeterd

601 Op basis van het diepteonderzoek en de webenquête concluderen de onderzoekers dat de selectie- en de gunningsfase van schoonmaakaanbestedingen procesmatig kunnen worden verbeterd. Het is belangrijk om hierbij onderscheid te maken tussen aanbestedingen in de publieke en in de private sector. De Europese aanbestedingsrichtlijnen (zie hoofdstuk 1) zijn immers alleen van toepassing op aanbestedingen in de publieke sector.

602 Bij aanbestedingen in de publieke sector met een opdrachtwaarde onder de Europese drempel is de opdrachtgever in principe vrij in de keuze van de procedure, mits ook hier de algemene principes van goed aanbesteden worden gevolgd. Private opdrachtgevers zijn vrij in de keuze van de aanbestedingsprocedure en zijn dus minder gebonden aan regels voor de selectie- en gunningsfase.

603 De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- (a) De selectiefase verloopt niet zoals deze is bedoeld;
- (b) De gunning verloopt vaak niet transparant;
- (c) Schoonmaakbedrijven klagen over het verloop van de aanbestedingen, maar doen er weinig aan.

### **De selectiefase verloopt niet zoals deze is bedoeld**

604 Deze paragraaf heeft de volgende opbouw:

- (a) De selectie is bedoeld om de aanbestedingslasten te verminderen;
- (b) Er wordt veel, ook overbodige, informatie opgevraagd;
- (c) Aantal schoonmaakbedrijven wordt soms op oneigenlijke wijze gereduceerd;
- (d) Informatie wordt in de selectiefase vaak niet geverifieerd op juistheid.

### **De selectie is bedoeld om de aanbestedingslasten te verminderen**

605 De selectie is een onderdeel van een aanbestedingsprocedure. Het doel van de selectie is om schoonmaakbedrijven te selecteren die in principe geschikt zijn om de opdracht uit te voeren. Dit betekent dat de selectie alleen iets zegt over het geïnteresseerde schoonmaakbedrijf, maar nog geen uitspraak doet over de beoordeling van zijn (eventuele) offerte. Dat laatste is pas aan de orde bij de beoordeling op de gunningscriteria. De gunningscriteria zijn alleen gericht op de

beoordeling van de aanbodsspecificatie. Vermenging van selectie- en gunningscriteria is bij Europese aanbestedingen niet toegestaan.

606 Bij Europese aanbestedingen kan de opdrachtgever kiezen voor een openbare procedure of een niet-openbare procedure (dit is een openbare procedure met voorselectie). Het kenmerk van de openbare procedure is dat zowel de toets aan de selectiecriteria als aan de gunningscriteria na het indienen van de offerte plaatsvindt. De beoordeling van de offertes geschiedt in twee fases. In de ene fase beoordeelt de opdrachtgever een offerte aan de hand van de selectiecriteria en in de andere fase wordt een offerte beoordeeld aan de hand van de gunningscriteria. De selectiecriteria moeten worden afgeleid uit de aanbestedingsrichtlijnen en moeten bij de openbare procedure zijn gesteld in objectieve termen van minimumeisen. Dat betekent dat er een binaire beoordeling plaatsvindt; het schoonmaakbedrijf voldoet aan het criterium of het schoonmaakbedrijf voldoet niet aan het criterium.

607 Het kenmerk van de niet-openbare procedure is dat de toetsing aan de selectiecriteria in een gescheiden fase plaatsvindt, voorafgaand aan het moment waarop geïnteresseerde schoonmaakbedrijven worden uitgenodigd om een offerte uit te brengen. In de daaropvolgende offertefase wordt de gunningsbeoordeling uitgevoerd. Een belangrijk verschil met de openbare procedure is dat aan de hand van selectiecriteria het aantal schoonmaakbedrijven kan worden teruggebracht. Opdrachtgevers mogen het aantal schoonmaakbedrijven bijvoorbeeld inperken door middel van loting of door het opstellen van een shortlist. In het geval van loting moeten de selectiecriteria geformuleerd worden als minimumeisen, net zoals bij een openbare procedure. In het geval van een shortlist wordt de rangorde bepaald naar gelang de mate waarin een schoonmaakbedrijf aan bepaalde shortlistcriteria voldoet.

608 Bij aanbestedingen in de publieke sector met een opdrachtwaarde onder de Europese drempel is de opdrachtgever in principe vrij in de keuze van de procedure, mits ook hier de algemene principes van goed aanbesteden worden gevolgd. Private opdrachtgevers zijn helemaal vrij in de keuze van de aanbestedingsprocedure.

### **Er wordt veel, ook overbodige, informatie opgevraagd**

609 De hoeveelheid informatie die in de selectiefase van schoonmaakbedrijven wordt gevraagd en de hoogte van de eisen moeten in verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht, om de deelnemende schoonmaakbedrijven niet met onnodige lasten op te zadelen. Uit het diepteonderzoek blijkt dat regelmatig een grote hoeveelheid, ook overbodige, informatie wordt opgevraagd bij deelnemende schoonmaakbedrijven. Uit de webenquête die voor dit onderzoek is uitgevoerd blijkt de hoeveelheid papierwerk bij aanbestedingen een van de grootste ergemissen te zijn. Bijna 25% van de respondenten geeft aan zich hieraan te ergeren bij aanbestedingen in de publieke sector.

610 Ook vragen opdrachtgevers in de selectiefase vaak informatie op waarvan niet vooraf is aangegeven hoe deze wordt beoordeeld of waaraan schoonmaakbedrijven precies moeten voldoen (de minimumeisen). Schoonmaakbedrijven geven aan alle gevraagde informatie toch op te leveren, uit angst om uitgesloten te worden van verdere deelname aan de aanbesteding.

### **Aantal schoonmaakbedrijven wordt soms op oneigenlijke wijze gereduceerd**

611 Bij aanbestedingen met voorselectie reduceren opdrachtgevers het aantal schoonmaakbedrijven dat een offerte mag uitbrengen. Achterliggend idee is dat hiermee de aanbestedingslasten van schoonmaakbedrijven omlaag gaan (minder offranten). Ook de lasten van de opdrachtgever zelf gaan omlaag omdat hij minder offertes hoeft te beoordelen. Eerder genoemde methoden om het aantal schoonmaakbedrijven te reduceren zijn loting en het opstellen van een shortlist op basis van shortlistcriteria. Bij deze laatste methode worden bijvoorbeeld alleen de vijf schoonmaakbedrijven doorgelaten die het hoogst scoren op vooraf geformuleerde shortlistcriteria. Bij loting wordt op willekeurige wijze een vooraf bepaald aantal schoonmaakbedrijven geselecteerd, mits deze voldoen aan bepaalde minimumeisen van geschiktheid (denk bijvoorbeeld aan minimale eisen aan omzet of ervaring). Uit het diepteonderzoek blijkt dat opdrachtgevers bij aanbestedingen met voorselectie geen loting toepassen. Shortlisting vindt wel plaats.

612 Bij andere aanbestedingen, zonder voorselectie, vinden selectie en gunning in een keer plaats. Schoonmaakbedrijven moeten hierbij meestal voldoen aan bepaalde minimumeisen, wil de opdrachtgever de ingediende offerte meenemen in de beoordeling. Uit het diepteonderzoek blijkt dat opdrachtgevers, bewust of onbewust, soms disproportionele eisen stellen, waaraan alleen de grote schoonmaakbedrijven kunnen voldoen. In de webenquête gaven veel schoonmaakbedrijven aan, dat zij vinden dat kleine bedrijven (te) weinig kans maken op een opdracht. Dit geldt overigens voor zowel de publieke als de private sector. Dit kan ongewenst zijn: het is niet gezegd dat grotere, meer ervaren schoonmaakbedrijven beter in staat zijn om de opdracht uit te voeren. Kleinere bedrijven kunnen juist specifieke kenmerken hebben die hen wellicht beter geschikt maken voor de opdracht. Shortlisting zou hier effectiever zijn.

**Disproportionele eis:** Bij één van de onderzochte aanbestedingen moesten de aanbieders referenties opgeven van eerder uitgevoerde opdrachten met een twee maal zo groot bestek als het bestek van de aan te besteden opdracht.

613 In de negen gevallen waarin de onderzoekers beschikken over alle namen van de geselecteerde partijen, behoren de geselecteerde partijen op één enkele uitzondering na allemaal tot de tien grootste bedrijven.

614 Daarnaast hopen intermediairs bij aanbestedingen met voorselectie soms op procedurefouten van schoonmaakbedrijven, zodat deze van verdere deelname kunnen worden uitgesloten. Denk hierbij aan het niet voldoen aan vormvereisten aan de in te dienen informatie, het ontbreken van handtekeningen, of het niet exact beantwoorden van de gestelde vragen. Een van de voor dit onderzoek geïnterviewde intermediairs gaf aan hier expliciet op aan te sturen: “Dankzij de vormfouten van schoonmaakbedrijven zijn wij in staat het aantal partijen te reduceren”. Deze handelswijze is ongewenst en onnodig. Er zou gezocht moeten worden naar een oplossing die meer inhoudelijk van aard is.

### **Informatie wordt in de selectiefase vaak niet geverifieerd op juistheid**

615 De informatie die schoonmaakbedrijven moeten opleveren in de selectiefase wordt lang niet altijd geverifieerd op juistheid. Denk bijvoorbeeld aan verzuimpercentages of informatie over het personeelsverloop. Schoonmaakbedrijven hoeven vaak ook niet onderliggende bewijsstukken in te leveren. Van de onderzochte aanbestedingen, zowel procedures mét als zonder voorselectie, hebben de onderzoekers in minimaal 25 van de 36 gevallen kunnen constateren dat geen verificatie plaatsvindt.

616 Het niet verifiëren van informatie is, vanuit het oogpunt van lastenverlichting aanbevelenswaardig. De vraag is echter of in de huidige situatie de verleiding voor schoonmaakbedrijven niet te groot wordt om bewust onjuiste informatie in te dienen, om beter uit de bus te komen bij de beoordeling. Steekproefsgewijs controleren van informatie verdient de aanbeveling, zeker als een opdrachtgever het vermoeden heeft dat onjuiste informatie is ingediend.

### **De gunning verloopt vaak niet transparant**

617 Uit het diepteonderzoek blijkt dat de gunning van de opdracht vaak niet transparant verloopt. Deze paragraaf is als volgt opgebouwd:

- (a) Behalve op prijs is de gunning vaak mede gebaseerd op andere, meer zachte, aspecten;
- (b) De wijze waarop scores worden toegekend wordt vooraf maar weinig bekend gemaakt aan de inschrijvers;
- (c) Inschrijvers krijgen ook achteraf geen inzicht in de wijze waarop gunning tot stand is gekomen.

### **Behalve op prijs is de gunning vaak mede gebaseerd op andere, meer zachte, aspecten**

618 De gunning kan op twee manieren plaatsvinden:

- (a) Op basis van prijs (laagste prijs, of de prijs die het dichtste bij een vooraf bepaalde norm ligt);

(b) Op basis van het criterium 'economisch meest voordelige inschrijving' (EMVI). Hierbij wordt, behalve op prijs, ook op andere aspecten beoordeeld. De behaalde scores op de verschillende aspecten worden gewogen, waarna de partij met de beste totaalscore in principe de opdracht wint.

619 Bij de onderzochte aanbestedingen is in 6 van de 36 gevallen gegund op basis van alleen prijs. In de overige 30 gevallen was het criterium EMVI. Veel voorkomende aspecten waarop bij EMVI naast de prijs wordt beoordeeld zijn personeel en organisatie, communicatie, kwaliteit en materialen. Deze aspecten zijn vaak zachter, en daardoor moeilijker op objectieve wijze te beoordelen, dan het criterium prijs. De opdrachtgever dient vooraf concreet te bepalen hoe hij op deze aspecten zal beoordelen.

Gunningscriterium	% gebruikt als criterium	Gemiddeld gewicht in %
Prijs	100%	44%
Kwaliteit	76%	29%
Personeel	33%	21%
Overige (waaronder: communicatie, materialen, implementatie of plan van aanpak, referenties, flexibiliteit, voldoen aan voorwaarden, bedrijfsprofiel etc.)	67%	28%

Tabel 6-1: De mate waarin verschillende gunningscriteria gebruikt worden en het gemiddelde gewicht dat zij toegekend krijgen.

### **De wijze waarop scores worden toegekend wordt vooraf maar weinig bekend gemaakt aan de inschrijvers**

620 In het kader van transparantie schrijven de Europese aanbestedingsrichtlijnen voor overheidsopdrachten voor dat de opdrachtgever vooraf expliciet de wijze van beoordelen op selectie- en gunningscriteria kenbaar maakt in de aanbestedingsdocumenten. Dit omvat niet alleen de weging op de criteria, maar ook de wijze waarop per (sub-)criterium de score wordt bepaald. Ook bij opdrachten waarop de Europese richtlijnen niet van toepassing zijn, is dit, vanuit algemene transparantieprincipes, gewenst.

621 Uit het diepteonderzoek blijkt dat opdrachtgevers vooraf zelden de wijze van beoordelen kenbaar maken. De weging van de criteria wordt soms wel bekend gemaakt, de scores vaak niet, zoals blijkt uit het hiernavolgende overzicht. De webenquête bevestigt dit beeld: veel schoonmaakbedrijven hebben hierin aangegeven de criteria ingewikkeld of onduidelijk te vinden en de kwaliteit van de procedure en de communicatie slecht te vinden.

Type	Aantal aanbestedingen <sup>17</sup>
Aanbestedingen waarbij geen informatie is gegeven over de beoordelingsprocedure	11 van de 33
Aanbestedingen waarbij de weging wel, maar de scores niet bekend zijn gemaakt	10 van de 33
Aanbestedingen waarbij de weging en scores bekend zijn gemaakt	12 van de 33

Tabel 6-2: Aantal onderzochte aanbestedingen waarbij de weging en/of de scores op de gunningscriteria vooraf bekend zijn gemaakt.

622 Ook met betrekking tot het criterium prijs worden bepaalde aspecten van de beoordeling, zoals de scoringsmethodiek ten opzichte van normcalculatie, vaak niet vrijgegeven. Zie hiervoor de eerdere bevindingen in hoofdstuk 4.

### **Deelnemende schoonmaakbedrijven krijgen ook achteraf geen inzicht in wijze waarop gunning tot stand is gekomen**

623 Verliezende schoonmaakbedrijven hebben het recht om, na gunning, inzicht te krijgen in de door hen behaalde score ten opzichte van de winnaar. Uit het diepteonderzoek blijkt dat opdrachtgevers een verliezende partij maar zelden een gedetailleerd inzicht geven in de behaalde score. Hooguit wordt de totaalscore gegeven, zonder uitsplitsingen naar deelscores. Bij de onderzochte aanbestedingen werd slechts in 9 van de 36 keer inzicht gegeven in de behaalde scores. Schoonmaakbedrijven krijgen hierdoor geen feedback op hun offerte. Het leereffect is voor hen dus gering.

---

<sup>17</sup> Drie van de 36 onderzochte aanbestedingen betroffen een enkelvoudig onderhandse aanbesteding. Aangezien gunning en de daarbij behorende criteria niet van toepassing zijn op een enkelvoudig onderhandse procedure, zijn deze drie aanbestedingen niet meegenomen in dit overzicht.

## **Schoonmaakbedrijven klagen over het verloop van de aanbestedingen, maar doen er weinig aan**

624 Uit de gehouden interviews met schoonmaakbedrijven blijkt dat veel van hen ontevreden zijn over het verloop van aanbestedingen. Toch doen maar weinig schoonmaakbedrijven hier iets mee. Angst om eventuele toekomstige opdrachten mis te lopen ligt hieraan ten grondslag. De opdrachtgever, of de ingehuurde intermediair, krijgt in de praktijk dus weinig feedback op de uitvoering van de aanbesteding. Signalen over ontevredenheid bereiken de opdrachtgever dus niet, of alleen via het geruchtencircuit.

## **Schoonmaakbedrijven klagen over de selectiefase, maar dienen geen klacht in**

625 Schoonmaakbedrijven klagen intern en onderling over de aard en hoeveelheid van de op te leveren informatie, maar leveren deze iedere keer wel zonder morren op. Slechts zeer sporadisch dient een schoonmaakbedrijf een klacht in of spant een rechtzaak aan. Bij de onderzochte aanbestedingen is in één geval een kort geding aangespannen tegen de opdrachtgever. Het desbetreffende schoonmaakbedrijf vocht uitsluiting van de Europese aanbesteding aan, omdat hij onterecht zou zijn uitgesloten op een disproportionele eis. De rechter stelde het schoonmaakbedrijf in het gelijk, waarna hij alsnog moest worden toegelaten tot de offertefase. Overigens gaven meerdere geïnterviewden wel aan dat hun beeld is dat het aantal rechtzaken een stijgende trend laat zien.

## **Veel schoonmaakbedrijven weten dat de beoordeling niet altijd correct verloopt, maar doen hier niets mee**

626 Eerder in dit hoofdstuk bleek al dat er soms het een en ander is aan te merken op de beoordelingsprocedures van opdrachtgevers en de mate van transparantie die zij hierin betrachten. Schoonmaakbedrijven zijn, ook op dit onderdeel van de aanbestedingsprocedure, blijkbaar bang om hierover een formele klacht in te dienen of om te dreigen met een rechtzaak. In geen van de onderzochte aanbestedingen is een formele klacht ingediend of een rechtzaak aangespannen.

## **Veel schoonmaakbedrijven doen na een aanbesteding geen moeite om inzicht te krijgen in de beoordeling**

627 Schoonmaakbedrijven klagen bijna allemaal over het gebrek aan transparantie bij de gunning, maar nemen na afloop niet altijd de moeite om inzicht te krijgen in de beoordeling, zelfs niet wanneer de opdrachtgever of ingehuurde intermediair aanbiedt om in een gesprek uit te leggen hoe de beoordeling heeft plaatsgevonden. Het leereffect voor verliezende schoonmaakbedrijven is hierdoor beperkt.



## 7 Eisen aan de aanbodsificatie laten weinig ruimte tot onderscheid

701 De onderzoekers concluderen dat de eisen die opdrachtgevers en intermediairs stellen aan de aanbodsificatie weinig ruimte laten aan schoonmaakbedrijven om zich van elkaar te onderscheiden. Deze conclusie wordt in dit hoofdstuk als volgt onderbouwd:

- (a) De opdrachtgever/intermediair schrijft de gegadigden exact voor hoe de offerte eruit moet zien;
- (b) Schoonmaakbedrijven weten inmiddels welke opdrachtgever/intermediair welke antwoorden wil horen;
- (c) Onderscheid tussen offertes zit vaak in de prijsstelling.

### **De opdrachtgever/intermediair schrijft de gegadigden exact voor hoe de offerte eruit moet zien**

#### **De opdrachtgever/intermediair eist dat de offertes conform een standaardindeling worden ingediend**

702 Opdrachtgevers en intermediairs eisen van de deelnemende schoonmaakbedrijven dat hun offerte een voorgeschreven standaardindeling volgt. Dit was bij 29 van de 36 onderzochte aanbestedingen het geval.

	Publiek	Privaat
Verplicht format voor offerte	21	8
Niet verplichte format voor offerte	2	5

Tabel 7-1: Aantal gevallen waarin opdrachtgevers een verplicht format voor de offerte voorschrijven.

703 Iedere opdrachtgever of intermediair hanteert een eigen format. Verschillen zitten vooral in structuur en vormgeving: uiteindelijk komen de formats inhoudelijk toch op hetzelfde neer. Enerzijds is het logisch dat opdrachtgevers offertes willen ontvangen die onderling goed en eenvoudig te vergelijken zijn. Anderzijds is het voor deelnemende schoonmaakbedrijven tijdrovend en foutgevoelig om bij iedere aanbesteding dezelfde soort gegevens conform een andere indeling in te moeten dienen.

## De opdrachtgevers/intermediairs eisen dat de gegadigden zeer gedetailleerde invulformulieren invullen

704 Opdrachtgevers en intermediairs schrijven meestal strikt voor hoe de kostencalculatie in de offerte eruit moet zien. Zij hanteren hierbij ook elk hun eigen standaarden. Bij 28 van de 36 aanbestedingen is sprake van voorgeschreven gedetailleerde invulformulieren, bijvoorbeeld in de vorm van een spreadsheet.

	Publiek	Privaat
Verplicht invulformulieren prijzen	19	9
Niet verplichte invulformulieren prijzen	6	2

Tabel 7-2: Aantal gevallen waarin opdrachtgevers verplichte invulformulieren voor prijzen voorschrijven.

705 Schoonmaakbedrijven moeten dan hun eigen berekeningen, uit hun eigen calculatieprogramma's, omzetten naar de voorgeschreven formulieren. Schoonmaakbedrijven geven aan dat dit zeer tijdrovend is. Dat het ook anders kan, blijkt uit een van de onderzochte aanbestedingen (zie onderstaand kader).

**Voorbeeld aanbesteding technische dienstverlener:** Bij een meervoudig onderhandse aanbesteding door een technische dienstverlener ontvingen de deelnemende schoonmaakbedrijven een zeer beknopt schoonmaakbestek. Hierin had de opdrachtgever alleen de (circa tien) *ruimtesoorten* gedefinieerd en de bijbehorende oppervlaktes. Tijdens de aanbesteding vond een schouw plaats van enkele representatieve gebouwen van de opdrachtgever.

De deelnemende schoonmaakbedrijven werd gevraagd om per ruimtesoort hun productienorm en bijbehorend tarief op te geven, dus zonder op ruimteniveau precies de benodigde handelingen en frequentie te vermelden. Dit scheelde de deelnemers een hoop tijd. De opdracht werd gegund aan het schoonmaakbedrijf met de beste score op de ingediende productienormen en tarieven.

## Schoonmaakbedrijven weten inmiddels welke opdrachtgever/intermediair welke antwoorden wil horen

706 Op basis van jarenlange ervaring en het goed registreren van alle eerdere aanbestedingen denken de grotere schoonmaakbedrijven te weten welke antwoorden een specifieke opdrachtgever of intermediair wil horen en welke beslist niet. Verschillende schoonmaakbedrijven hebben dit in de interviews aangegeven. Op dezelfde open vragen van twee verschillende intermediairs tijdens twee verschillende aanbestedingen kan het dus voorkomen dat het schoonmaakbedrijf twee verschillende (standaard)antwoorden geeft. Schoonmaakbedrijven passen het antwoord aan op de begeleidende intermediair, en laten het dus niet zonder meer aansluiten op de eigen interpretatie van de gestelde vraag.

## Onderscheid tussen offertes zit vaak in de prijsstelling

707 Door de eisen die opdrachtgevers en intermediairs, expliciet of impliciet, stellen aan de offerte, is er dus weinig ruimte tot onderscheid voor schoonmaakbedrijven. In het algemeen voldoen deelnemende schoonmaakbedrijven aan deze eisen. Offertes lijken dus qua vorm en inhoud sterk op elkaar. Het belangrijkste onderscheid in offertes zit vaak in de prijsstelling. Uit het diepteonderzoek blijkt dat de prijsverschillen soms groot tot zeer groot zijn. De hiernavolgende tabel geeft een overzicht van zeven willekeurige aanbestedingen waarvan de onderzoekers konden beschikken over de hoogte van alle ingediende prijzen. Ook intermediairs en opdrachtgevers hebben in de interviews aangegeven dat de prijsverschillen soms groot zijn.

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%

Tabel 7-3: Overzicht van de laagste en hoogste ingediende prijs en het relatieve verschil voor zeven willekeurige casussen.

708 Zoals tabel 7-3 laat zien kunnen er soms grote prijsverschillen optreden. Hoewel het niet altijd transparant is hoe deze verschillen ontstaan, zijn er wel een aantal factoren te noemen die invloed hebben op de totstandkoming van een prijs:

- (a) De eerste belangrijke factor is de verschillende wijze waarop schoonmaakbedrijven de ruimtestaten interpreteren. Is het genoemde aantal vierkante meters aan kantoorruimten één grote ruimte of betreft het allemaal kleine ruimten? Geïnterviewde opdrachtgevers en intermediairs geven aan dat schoonmaakbedrijven de informatie uit de offerteaanvraag niet altijd goed lezen of interpreteren.
- (b) Vervolgens verschillen de prestatienormen die schoonmaakbedrijven hanteren voor de betreffende ruimtesoorten. Gaat het om ruimten met een zeer hoge bezettingsgraad met moeilijk te reinigen oppervlakten of betreft het een ruimte met een lage bezettingsgraad met eenvoudig te reinigen oppervlakten?
- (c) Ook varieert de hoeveelheid tijd die wordt gereserveerd voor toezicht. Naarmate er meer toezicht wordt ingezet, valt een offerte duurder uit.
- (d) Een vierde aspect is het verschil in de mate waarin schoonmaakbedrijven jong personeel inzet. De inzet van jong personeel is relatief goedkoop en drukt daarmee de aangeboden prijs.
- (e) Een laatste veelgenoemde verklarende factor voor prijsverschillen betreft de verschillende uurtarieven die door schoonmaakbedrijven gehanteerd worden.

709 De prijsstelling is, zoals gezegd, het meest onderscheidende aspect en daarmee vaak veelbepalend voor het resultaat van de aanbesteding. Ook indien niet op prijs maar op economisch meest voordelige inschrijving (EMVI)<sup>18</sup> wordt gegund, blijkt de prijs daarin regelmatig het meest dominante (sub-)criterium te zijn. Dit komt doordat 'prijs' vaak een relatief zwaar gewicht krijgt in de beoordeling. Hieronder volgt een voorbeeld van een weging waarbij, ondanks de toepassing van EMVI, de prijs alsnog doorslaggevend was.

**Prijs toch doorslaggevend:** Bij een van de onderzochte aanbestedingen gunde de opdrachtgever de opdracht op basis van het criterium EMVI. In de offerte-aanvraag stond echter dat de prijs voor 70% zou meewegen in de beoordeling. Kwaliteit en enkele andere aspecten wogen voor slechts 30% mee. De prijs was dus toch doorslaggevend.

---

<sup>18</sup> Zie het voorgaande hoofdstuk voor een toelichting op het criterium EMVI.

## 8 Opdrachtnemer wordt tijdens de uitvoeringsfase minder strak aangestuurd dan aangekondigd

801 Na gunning van een contract aan een of meer schoonmaakbedrijven begint de uitvoeringsfase. De betrokken partijen, de opdrachtgever (of intermediair) en het schoonmaakbedrijf, zijn in deze fase gehouden aan de contractueel vastgelegde afspraken.

802 Contractmanagement betreft het beheren en bewaken van deze contractueel vastgelegde afspraken ten aanzien van de scope van het contract, de prestaties van het schoonmaakbedrijf (onder andere met behulp van de kwaliteitsmeting) én de opdrachtgever en de bijbehorende financiële consequenties.

803 Bij bijna alle onderzochte aanbestedingen geven de opdrachtgevers en intermediairs in de aanbestedingsfase aan dat ze het schoonmaakbedrijf tijdens de uitvoeringsfase strak zullen aansturen op basis van adequaat contractmanagement en kwaliteitsmetingen. Bij 19 van de 36 onderzochte aanbestedingen geeft de opdrachtgever of intermediair tijdens de aanbestedingsfase al aan dat tijdens de uitvoering aandacht gegeven zal worden aan contractmanagement. Bij 35 van de 36 onderzochte aanbestedingen wordt tijdens de aanbestedingsfase aangegeven dat er tijdens de uitvoeringsfase kwaliteitsmetingen uitgevoerd zullen worden.

804 De onderzoekers concluderen dat opdrachtgevers in de praktijk het ingehuurd schoonmaakbedrijf niet zo strak aansturen als ze vooraf zeggen. De argumentatie hiervoor is als volgt:

- (a) Opdrachtgever besteedt beperkte aandacht aan contractmanagement;
- (b) Impact kwaliteitsmeting is vaak beperkt;
- (c) De uitvoeringsfase leidt enkel tot marginale aanpassingen in contract en bestek.

### **Opdrachtgever besteedt beperkte aandacht aan contractmanagement**

#### **Managementinformatie wordt soms weinig gebruikt of niet eens opgevraagd**

805 Ten behoeve van het contractmanagement is het belangrijk voor de contractmanager om te beschikken over de juiste managementinformatie. In veel gevallen zijn de contractmanagers daarbij afhankelijk van het schoonmaakbedrijf. Tijdens de aanbestedingsfase wordt daarom zeer gedetailleerd beschreven welke managementinformatie op welke momenten opgeleverd moet worden. Uit het diepteonderzoek komt naar voren dat veel opdrachtgevers en intermediairs de

opgeleverde managementinformatie niet gebruiken of zelfs niet opvragen bij het schoonmaakbedrijf.

### **Periodieke afstemming vindt regelmatig plaats op initiatief van het schoonmaakbedrijf**

806 Uit de interviews met schoonmaakbedrijven komt naar voren dat in veel gevallen geen periodieke afstemming tussen de opdrachtgever of intermediair enerzijds en het schoonmaakbedrijf anderzijds plaatsvindt. Hiervoor worden als oorzaken genoemd:

- (a) De opdrachtgever of intermediair heeft geen behoefte aan afstemming zolang er geen klachten zijn over de schoonmaak;
- (b) De opdrachtgever heeft geen tijd beschikbaar voor periodieke afstemming;
- (c) Een 'wisseling van de wacht' bij de opdrachtgever. De nieuwe contactpersoon beschikt niet over de juiste achtergrondkennis en ziet daarom af van periodieke afstemming.

807 Enkele geïnterviewde opdrachtgevers besteden uiteraard wel veel aandacht en tijd aan het contractmanagement rondom het schoonmaakcontract. Zij managen het op een professionele manier: zij wijzen een contractmanager aan en registreren het contract, inclusief alle wijzigingen en gespreksverslagen van periodieke afstemmingen, in hun contractmanagementsysteem en relateren alle binnenkomende facturen aan deze contracten. Hierdoor kunnen ook de financiële aspecten gecontroleerd worden.

808 Het is opvallend om te constateren dat sommige schoonmaakbedrijven zelf wel behoefte hebben aan periodieke afstemming; conform hun eigen kwaliteitssystemen dienen zij bijvoorbeeld periodiek afstemming te hebben met hun opdrachtgevers. Zij nemen daarom nog al eens zelf het initiatief tot periodieke afstemming.

### **Als er wel contractmanagement plaatsvindt, dan gebeurt dit op basis van KPI's met een zeer beperkte scope**

809 Bij het merendeel van de onderzochte aanbestedingen vindt contractmanagement voornamelijk plaats aan de hand van de ingezette uren en/of de gemaakte kosten. Ten aanzien van andere operationele aspecten wordt een incidentgedreven aanpak gehanteerd; pas bij wanprestaties, fouten of klachten wordt er actie ondernomen. In het bijzonder de kwaliteitsmeting speelt hierbij een belangrijke rol. Dit leidt er toe dat in veel gevallen het contract gemanaged wordt op de bij de kwaliteitsmeting horende AQL's of foutpercentages.

810 Dit is opvallend omdat er tijdens de aanbestedingsfase bij de beoordeling van de deelnemende schoonmaakbedrijven op veel meer aspecten is gelet dan alleen dergelijke operationele criteria. Aspecten zoals het verloop en het ziekteverzuim bij het schoonmaakbedrijf

(eventueel specifiek met betrekking tot het object) worden in geen van de onderzochte aanbestedingen expliciet gehanteerd als KPI. Slechts bij 3 van de 36 onderzochte aanbestedingen worden de resultaten van een mogelijke belevingsmeting gebruikt als KPI.

## **Impact kwaliteitsmeting is vaak beperkt**

### **Kwaliteitsmeting leidt bijna nooit tot beëindiging van het contract**

811 Zoals eerder in hoofdstuk 3 is aangegeven, zijn opdrachtgevers en intermediairs in veel gevallen achterdochtig wanneer schoonmaakbedrijven (te) lage prijzen en (te) hoge productienormen aanbieden. Ze vrezen dat dit uiteindelijk ten koste zal gaan van de geleverde kwaliteit of dat de schoonmaakbedrijven dit gedurende de looptijd van het contract op andere manieren zullen willen compenseren. En dat dat zou kunnen leiden tot voortijdige beëindiging van het contract.

812 Van de onderzochte aanbestedingen is slechts één contract voortijdig beëindigd door de opdrachtgever en intermediair. Deze beëindiging was het resultaat van zowel slechte resultaten op de kwaliteitsmetingen als het door het schoonmaakbedrijf (in de ogen van de opdrachtgever en intermediair onterecht) eisen van financiële compensatie voor in hun ogen extra schoonmaakwerkzaamheden.

### **Kwaliteitsmeting wordt tijdens de uitvoeringsfase niet altijd zo zwaar aangezet als aangekondigd**

813 Uit de interviews met schoonmaakbedrijven blijkt dat de opdrachtgevers en intermediairs in veel gevallen het schoonmaakbedrijf minder strak controleren dan tijdens de aanbestedingsfase is aangegeven. Bij 35 van de 36 aanbestedingen werd vooraf aangegeven dat tijdens de uitvoering kwaliteitsmetingen zouden worden uitgevoerd. In zeventien van deze aanbestedingen werd de kwaliteitsmeting in de uitvoeringsfase minder strak aangepakt dan van te voren aangegeven.

814 In die gevallen waar kwaliteitsmeting niet zo zwaar wordt aangezet, kan dit in een aantal vormen tot uiting komen. Ten eerste kan het zijn dat er een lagere frequentie van de kwaliteitsmeting gehanteerd wordt dan afgesproken. Ten tweede komt het soms voor dat de uitvoering van de kwaliteitsmeting uitbesteed wordt aan het schoonmaakbedrijf zelf in plaats van dat de opdrachtgever dit zelf doet. Ten derde komt het voor dat tijdens de uitvoering van het contract het schoonmaakbedrijf verzocht wordt alleen nog de afwijkingen en fouten te rapporteren. De vierde en laatste vorm waarin de kwaliteitsmeting minder strikt wordt uitgevoerd, is die waarin de opdrachtgever meer fouten door de vingers ziet dan vooraf gemeld. De malusregeling wordt dan minder strikt toegepast.

815 Deze wijze van het omgaan met de kwaliteitsmeting komt voor bij zowel grotere als kleinere onderzochte opdrachten, bij zowel private als publieke opdrachtgevers en zowel bij aanbestedingen met een intermediair als aanbestedingen zonder een intermediair.

### **Kwaliteitsmeting leidt soms wel tot een financiële korting**

816 De door de opdrachtgevers en intermediairs gekozen opzet van de toepassing van een malusregeling bij het niet voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen, geeft de schoonmaakbedrijven blijkbaar genoeg tijd en ruimte voor herstelacties.

817 Bijna alle opdrachtgevers en intermediairs geven in de aanbestedingsfase aan wat de consequenties zijn van het niet voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen: een financiële korting op de facturen volgens vaste kortingspercentages die afhankelijk zijn van de overschrijding. Voordat het zover is, is er altijd sprake van een of meer waarschuwingen. De malusregeling treedt pas in werking na meer dan één onvoldoende kwaliteitsmeting.

818 Bij vier van de 36 aanbestedingen is er sprake geweest van een waarschuwing richting de leverancier op basis van het niet voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. In drie van deze gevallen is vervolgens de malusregeling toegepast.

### **De uitvoeringsfase leidt vaak slechts tot marginale aanpassingen in contract en bestek**

819 Gedurende de uitvoeringsfase moeten de contractueel vastgelegde afspraken mogelijk herzien worden als gevolg van veranderingen aan (het gebruik van) de objecten, veranderde eisen en wensen ten aanzien van de schoonmaakdienstverlening, et cetera.

820 Uit de afgenomen interviews met de opdrachtgevers, intermediairs en schoonmaakbedrijven blijkt dat er bij alle contracten sprake is van tussentijdse herzieningen en aanpassingen, maar dat het meestal zeer marginale wijzigingen betreft op het schoonmaakbestek. Bij enkele onderzochte aanbestedingen was er sprake van meer substantiële wijzigingen zoals:

- (a) Een verandering van de schoon te maken objecten als gevolg van een verhuizing;
- (b) Een uitbreiding of beperking van de schoon te maken objecten (als gevolg van respectievelijk een nieuwe vleugel/vestiging of een afgestoten pand).

821 De wijze van administratieve vastlegging van wijzigingen, in het schoonmaakbestek, verschilt per opdrachtgever of intermediair. Sommige opdrachtgevers en intermediairs houden het schoonmaakbestek in overleg met het schoonmaakbedrijf continu *up-to-date* (bijvoorbeeld digitaal). Andere opdrachtgevers wijzigen het schoonmaakbestek gedurende de gehele looptijd van het contract niet. Zij stemmen de wijzigingen slechts informeel af met het schoonmaakbedrijf,

maar registreren dit niet in het schoonmaakbestek. In dat laatste geval geeft het schoonmaakbestek de actuele situatie niet (meer) weer. Dit maakt het bij heraanbestedingen lastig om gebruik te maken van ervaringen en leereffecten uit het verleden. Er is dan dus geen sprake van een georganiseerde *feedback loop* tussen uitvoering en aanbesteding.



## A Onderzoeksaanpak

1 Advies- en onderzoeksbureau Significant heeft het onderzoek naar de aanbestedingspraktijk in de schoonmaakbranche uitgevoerd in opdracht van de commissie Economie van de OSB. Doelstelling is om op een objectieve en feitelijke wijze het proces in kaart te brengen van (her-)aanbestedingen van schoonmaakdienstverlening. Het onderzoek moet leiden tot aanbevelingen voor opdrachtgevers, intermediairs én schoonmaakbedrijven om te komen tot een effectiever en efficiënter aanbestedingsproces.

2 De aanpak voor dit onderzoek bestond uit vier stappen, die hieronder beknopt worden beschreven:

- (a) Stap 1 - Verkenning;
- (b) Stap 2 - Toetsingskader;
- (c) Stap 3 - Diepteonderzoek;
- (d) Stap 4 - Rapportage.

### **Stap 1 – Verkenning**

3 Als eerste stap is een verkenning uitgevoerd van aanbestedingen in de schoonmaakbranche, in de vorm van een webenquête. Het doel hiervan was driedig:

- (a) Het vormen van een algemeen beeld van aanbestedingen van schoonmaakdienstverlening en de ervaringen hiermee van schoonmaakbedrijven;
- (b) Het verkrijgen van een totaaloverzicht over de totale *populatie* van aanbestedingen met een opdrachtwaarde van € 150.000,- per jaar of meer;
- (c) Het selecteren van 36 dossiers en deelnemers voor het diepteonderzoek in stap 3.

4 De webenquête, die is uitgezet onder alle OSB-leden, bevatte enkele algemene vragen over de respondent, vragen over de aanbestedingen waaraan hij de afgelopen jaren (2004 t/m 2006) heeft meegedaan en enkele stellingen met betrekking tot aanbestedingen. In totaal hebben 167 van de 514 van de respondenten de webenquête ingevuld, waarvan 13 van de 20 grootste schoonmaakbedrijven.

5 Een deel van de uitkomsten van de webenquête is verwerkt in de voorgaande hoofdstukken. De volledige resultaten zijn weergegeven in bijlage B van dit rapport.

## Stap 2 – Toetsingskader

6 Mede op basis van de resultaten van de webenquête hebben de onderzoekers een zogeheten *toetsingskader* opgesteld om de informatieverzameling en -analyse te structureren. Om ervoor te zorgen dat de vooraf gestelde vragen na afloop van het onderzoek kunnen worden beantwoord, hebben de onderzoekers voor elk van de vijf onderscheiden fasen de te onderzoeken elementen in detail uitgewerkt. Per element is tevens aangegeven op welke manier de benodigde broninformatie hierover in het diepteonderzoek wordt verkregen (interview met opdrachtgever, interview met opdrachtnemer of aanbestedingsdossier).

7 Een gedegen toetsingskader is cruciaal om een objectief en op feiten gebaseerd onderzoek uit te kunnen voeren, zonder overgeleverd te zijn aan ‘verhalen en geruchten’ die in het veld leven. Het toetsingskader is daarmee de ruggengraat voor het diepteonderzoek, de analyses en deze eindrapportage. Het toetsingskader vergroot de effectiviteit van het onderzoek, helpt het onderzoek goed af te bakenen en zorgt ervoor dat geen tijd verloren gaat aan minder belangrijke onderwerpen.

8 Het toetsingskader is inhoudelijk gebaseerd op:

- (a) De onderzoeksvragen van OSB;
- (b) De uitkomsten van de webenquête;
- (c) Algemene principes van goed aanbesteden (objectiviteit, transparantie en non-discriminatie) en regelgeving met betrekking tot (Europees) aanbesteden.

9 Het toetsingskader is uitgewerkt in vragenlijsten en checklists voor het diepteonderzoek.

## Stap 3 – Diepteonderzoek

10 Het diepteonderzoek gaat dieper in op 36, aan de hand van een steekproef, geselecteerde aanbestedingen voor schoonmaakdienstverlening. Aan de hand van het opgestelde toetsingskader zijn per aanbesteding bijbehorende documenten (denk aan offerteaanvraag, offertes, beoordelingsprocedures, contracten) bestudeerd en interviews afgenomen met betrokken personen van de zijde van de opdrachtgever en het schoonmaakbedrijf. Ook hebben de onderzoekers met enkele intermediairs gesproken.

11 In totaal zijn 36 aanbestedingen onderzocht, alle met een opdrachtwaarde van minstens € 150.000,- per jaar. Om een breed overzicht te krijgen van uitgevoerde aanbestedingen hebben de onderzoekers ervoor gekozen om bij de selectie van aanbestedingen te differentiëren naar:

- (a) Sector opdrachtgever: publieke sector, private sector of semi-publieke sector (zorg en onderwijs);
- (b) Organisatieomvang van het schoonmaakbedrijf;
- (c) Wel of geen intermediair betrokken bij de aanbesteding.

12 Voorafgaand aan het diepteonderzoek zijn in een pilot alvast vier aanbestedingen onderzocht, om eventuele knelpunten in de onderzoeksmethodiek te identificeren.

#### **Stap 4 – Rapportage**

13 Stap 4 behelst het opstellen van het onderhavige rapport van bevindingen. Dit rapport is gebaseerd op de feiten die zijn verzameld aan de hand van de webenquête en het diepteonderzoek en volgt de lijn van het toetsingskader uit stap 2. Dit rapport is de basis om te komen tot een efficiënter en effectiever aanbestedingsproces.



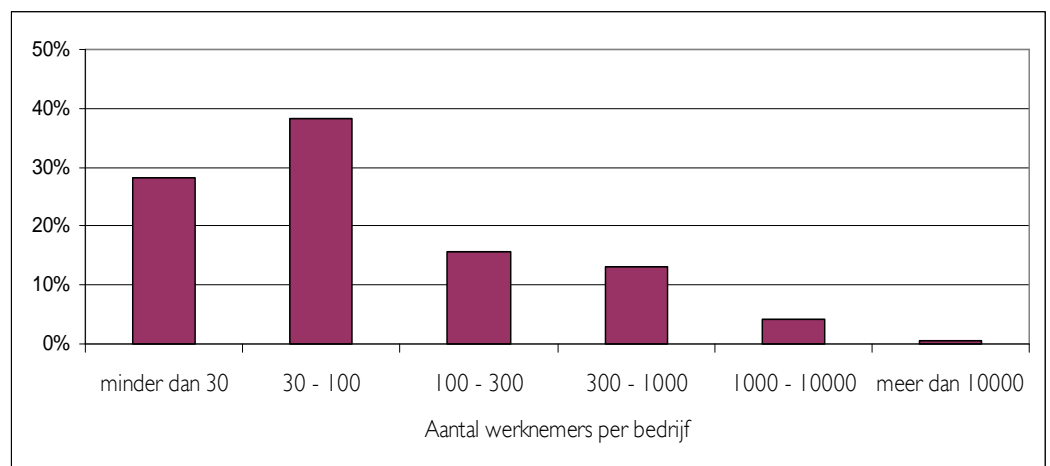
## B Resultaten webenquête

1 In mei 2006 is de webenquête voor dit onderzoek online gegaan. Alle OSB-leden zijn benaderd om deel te nemen. In totaal hebben 167 bedrijven de webenquête ingevuld; dit is 31% van de aangeschreven leden. In de webenquête is een breed scala aan onderwerpen de revue gepasseerd. In deze bijlage staan de resultaten, zoveel mogelijk in grafiekvorm, gepresenteerd.

### Algemene informatie

*Circa 65% van de schoonmaakbedrijven heeft minder dan 100 medewerkers*

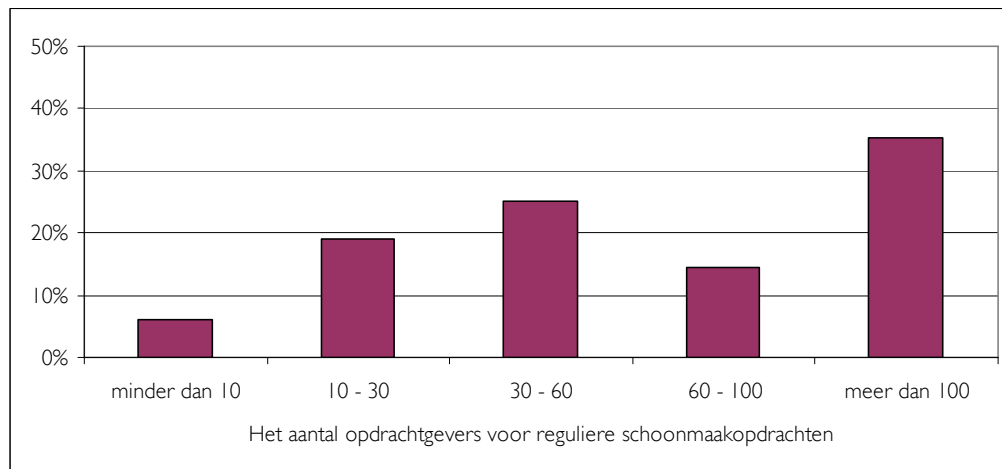
2 Het aantal medewerkers dat een schoonmaakbedrijf in dienst heeft kan zeer variëren. De meeste schoonmaakbedrijven (ongeveer 65%) hebben minder dan 100 werknemers in dienst. Bijna 30% van de schoonmaakbedrijven heeft tussen de 100 en 1000 werknemers in dienst. Figuur B-1 laat zien hoeveel medewerkers werkzaam zijn per schoonmaakbedrijf.



Figuur B-1: Het aantal medewerkers per schoonmaakbedrijf.

*35% van de schoonmaakbedrijven heeft meer dan 100 opdrachtgevers voor reguliere schoonmaakopdrachten*

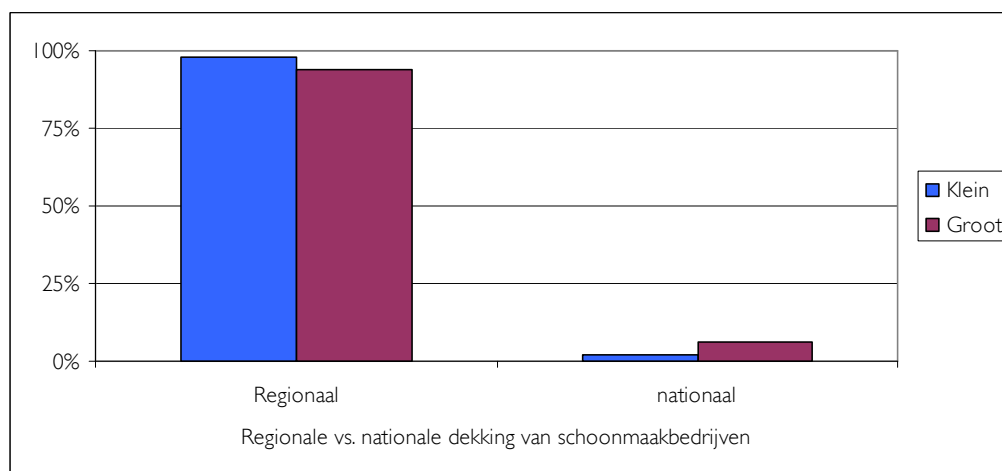
3 De meeste schoonmaakbedrijven hebben meerdere opdrachtgevers voor reguliere schoonmaakopdrachten. Meer dan 50% van de schoonmaakbedrijven heeft 60 opdrachtgevers of meer. Slechts 6% van de schoonmaakbedrijven heeft 10 opdrachtgevers of minder. Figuur B-2 laat zien hoeveel bij hoeveel opdrachtgevers een schoonmaakbedrijf gemiddeld actief is.



Figuur B-2: Het aantal opdrachtgevers voor reguliere schoonmaakopdrachten per schoonmaakbedrijf.

*Slechts 3% van de schoonmaakbedrijven is landelijk actief*

4 Veel schoonmaakbedrijven voeren opdrachten uit in meerdere provincies. Het percentage regionaal actieve bedrijven ligt voor grote schoonmaakbedrijven op 94% en voor kleine schoonmaakbedrijven op 98%<sup>19</sup>. De rest is landelijk actief. Landelijk actief is hier gedefinieerd als actief in minimaal 9 provincies. Regionaal actief is gedefinieerd als actief in maximaal 8 provincies.



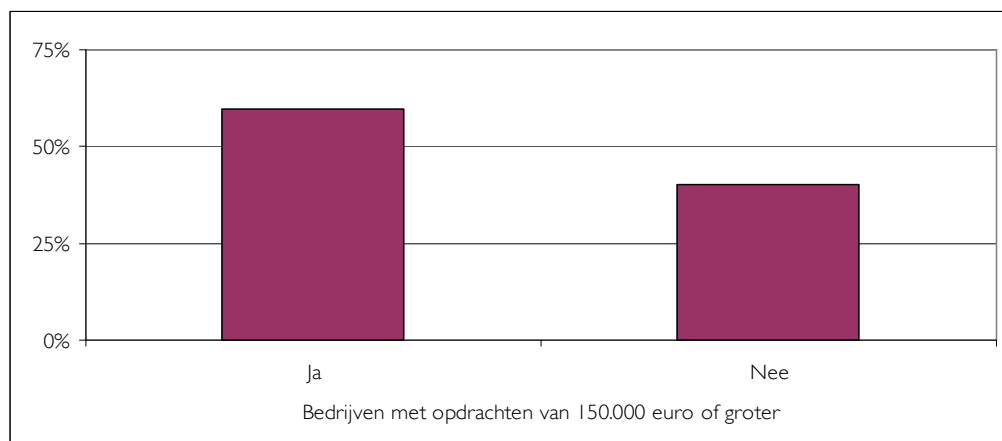
Figuur B-3: Het aantal regionaal actieve schoonmaakbedrijven versus het aantal nationaal actieve schoonmaakbedrijven uitgesplitst in grote schoonmaakbedrijven en kleine schoonmaakbedrijven.

<sup>19</sup> 'Klein' is hier gedefinieerd als een bedrijf met maximaal 30 werknemers. De rest is geclassificeerd als 'groot'.

## Grote aanbestedingen

*60% van de schoonmaakbedrijven heeft opdrachten van minimaal 150.000 euro*

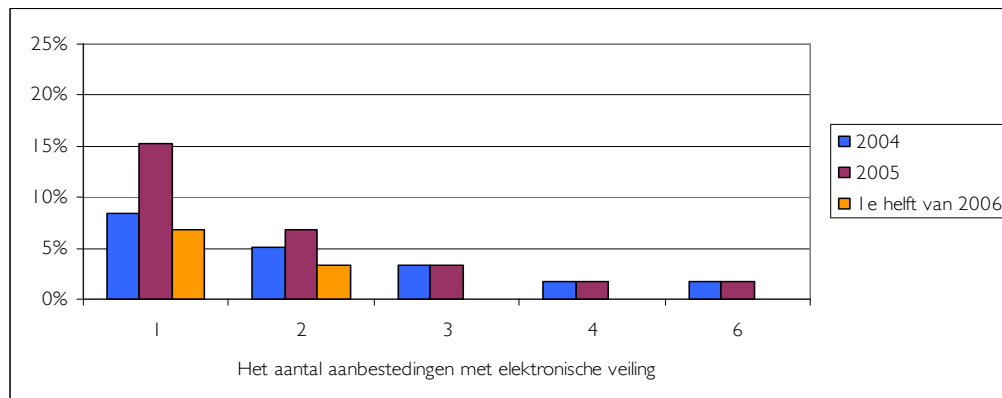
5 Dit onderzoek richt zich op schoonmaakaanbestedingen met een contractwaarde van minimaal 150.000 euro op jaarbasis. 40% van de respondenten gaf aan geen opdrachten van 150.000 euro of meer te hebben.



Figuur B-4 Het aantal schoonmaakbedrijven met opdrachten van minimaal 150.000 euro.

*Gebruik elektronische veiling is beperkt*

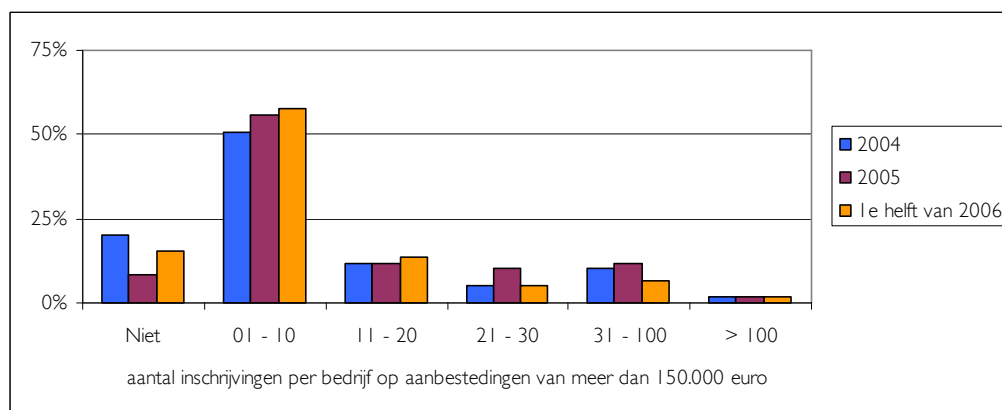
6 Eén van de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van aanbestedingen is het gebruik van een elektronische veiling om te komen tot een zo laag mogelijke prijs. Hoewel in 2005 (ten opzichte van 2004) een lichte stijging viel waar te nemen in het gebruik van elektronische veilingen, lijkt de toepassing van het nieuwe instrument in de eerste helft van 2006 weer enigszins terug te vallen.



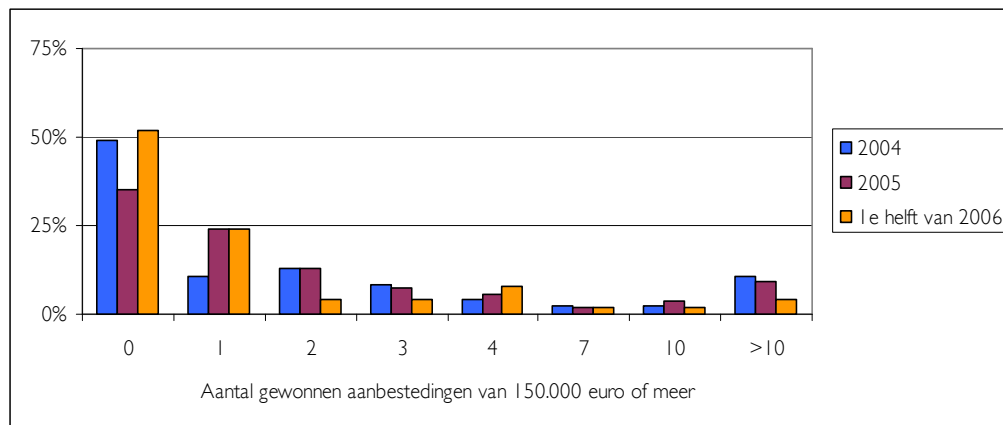
Figuur B-5: Het aantal aanbestedingen waar gebruikt is gemaakt van een elektronische veiling uitgedrukt in percentage van het aantal respondenten.

*Slechts 8% van de schoonmaakbedrijven geeft aan in 2005 niet ingeschreven te hebben op een opdracht van 150.000 euro per jaar of meer*

7 In de figuren B-6 en B-7 worden respectievelijk weergegeven het aantal malen dat schoonmaakbedrijven deelnemen aan de aanbesteding van een opdracht (van 150.000 euro of meer) en het aantal malen dat schoonmaakbedrijven een aanbesteding van een opdracht (van 150.000 euro of meer) winnen. In figuur B-6 valt af te lezen dat, in 2005, 8% van de schoonmaakbedrijven aangeeft niet deelgenomen te hebben aan een aanbesteding van een opdracht van 150.000 euro of meer. In Figuur B-7 valt af te lezen dat, in 2005, 35% van de schoonmaakbedrijven geen opdracht van 150.000 euro of meer heeft gewonnen. Dit betekent dat 27% van de schoonmaakbedrijven in 2005 wel deelnamen aan minimaal een aanbesteding van 150.000 euro, maar er geen wonnen.



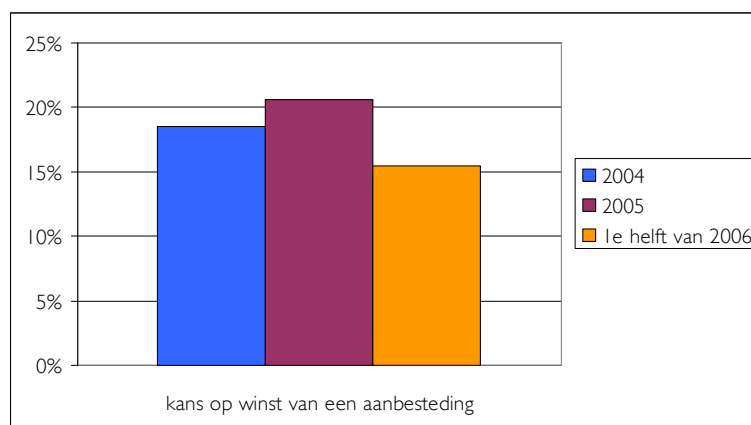
Figuur B-6: Het aantal malen dat schoonmaakbedrijven per jaar inschrijven op een opdracht (van 150.000 euro of meer) uitgedrukt in percentages.



Figuur B-7: Het aantal maal dat schoonmaakbedrijven een aanbesteding van een opdracht van 150.000 euro of meer wonnen uitgedrukt in percentages.

*In 2006 (eerste helft) was de gemiddelde kans op winst van een grote aanbesteding 15%*

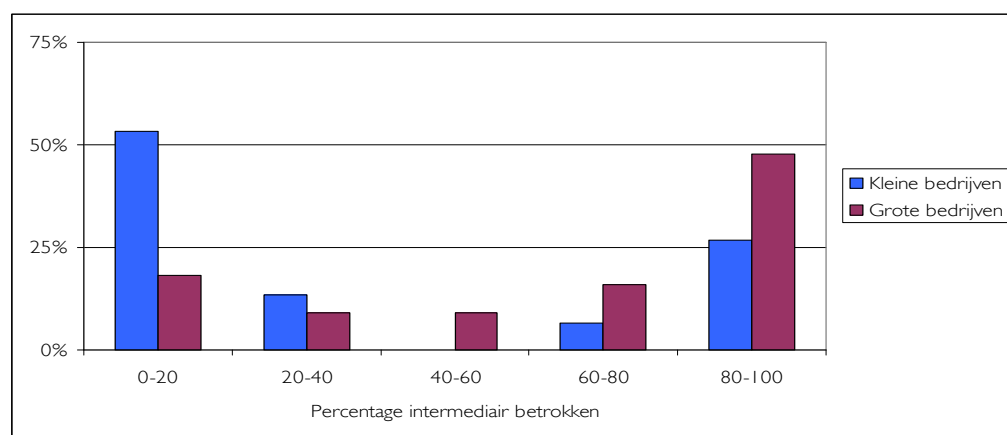
8 In figuur B-8 is de gemiddelde kans op winst bij deelname aan een aanbesteding van een opdracht van 150.000 euro of meer, uitgedrukt in percentages. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat een aanbesteding geen loterij is waarbij iedereen een gelijke kans heeft. De kans om een aanbesteding te winnen wordt beïnvloed door allerlei factoren zoals onder andere ervaring, draagkracht en bekwaamheid.



Figuur B-8: De kans op winst bij deelname aan een aanbesteding van 150.000 euro of meer uitgedrukt in percentages.

Grote bedrijven hebben vaker met een intermediair te maken

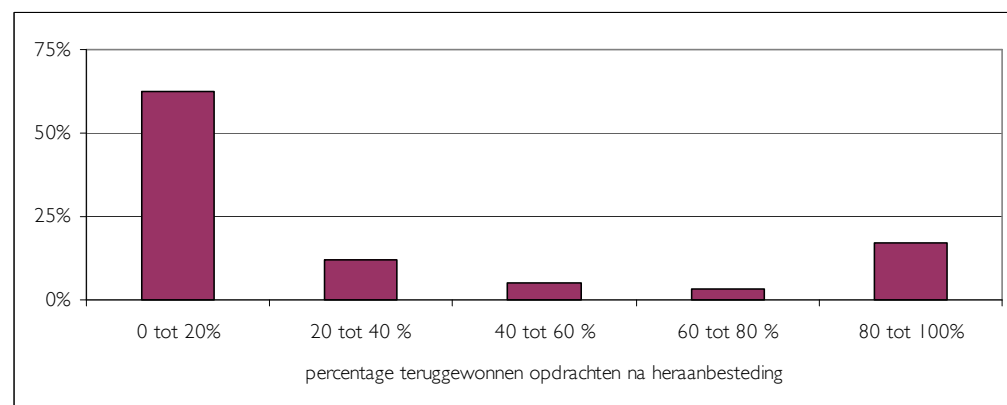
9 Onderstaande figuur laat zien dat er een omgekeerde evenredigheid bestaat tussen de grootte van een schoonmaakbedrijf en de mate waarin het schoonmaakbedrijf deelneemt aan aanbestedingen waar een intermediair bij betrokken is.



Figuur B-9: Het percentage aanbestedingen waar schoonmaakbedrijven aan deelnemen waar een intermediair bij betrokken is uitgedrukt in percentage van het aantal respondenten.

De gemiddelde kans om een aanbesteding te winnen is voor een zittend bedrijf circa 28%

10 Figuur B-10 laat het aantal opdrachten zien dat zittende schoonmaakbedrijven winnen na een heraanbesteding. Bijna 60% van de schoonmaakbedrijven geeft aan in 0 tot 20% van de gevallen een heraanbesteding te winnen. Opvallend is ook een groep van bijna 20% die zegt in 80 tot 100% van de gevallen een heraanbesteding te winnen.

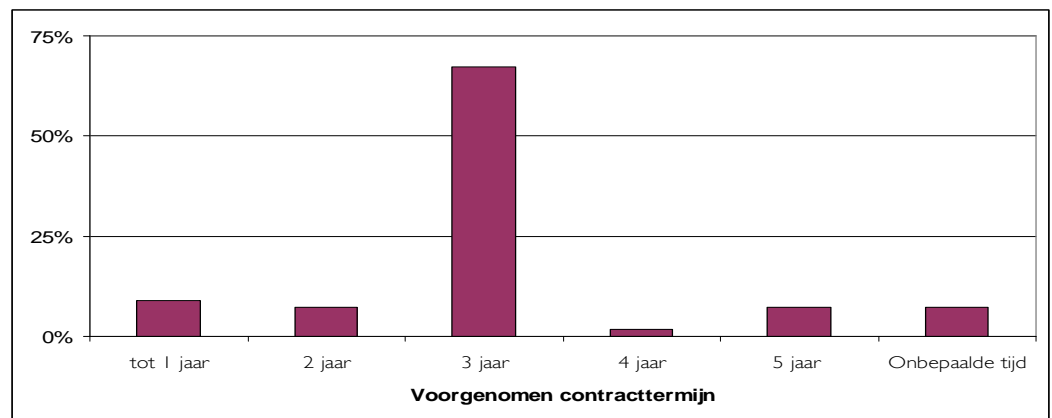


Figuur B-10: Het aantal aanbestedingen dat een zittende partij won na een heraanbesteding uitgedrukt in percentage van het aantal respondenten.

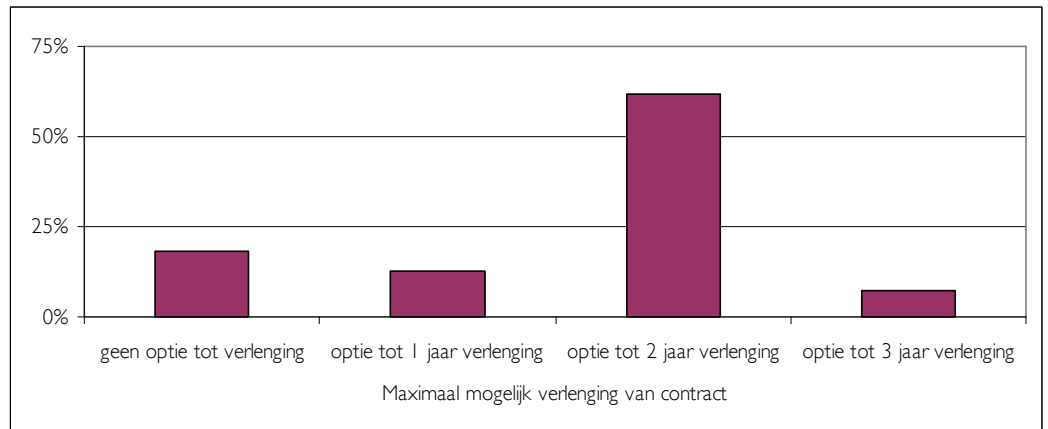
## Contracten

67% van de contracten voor schoonmaakdienstverlening hebben een voorgenomen contracttermijn van 3 jaar

11 De resultaten van het onderzoek naar de meest gebruikte contracttermijn, zijn eenduidig. Zoals figuur B-11 laat zien, wordt in dan 67% van de gevallen voor een contracttermijn van 3 jaar gekozen. Figuur B-12 laat zien met welke frequentie wordt gekozen voor de verschillende mogelijkheden voor contractverlenging. 62% van de contracten heeft een optie tot verlenging van 2 jaar.



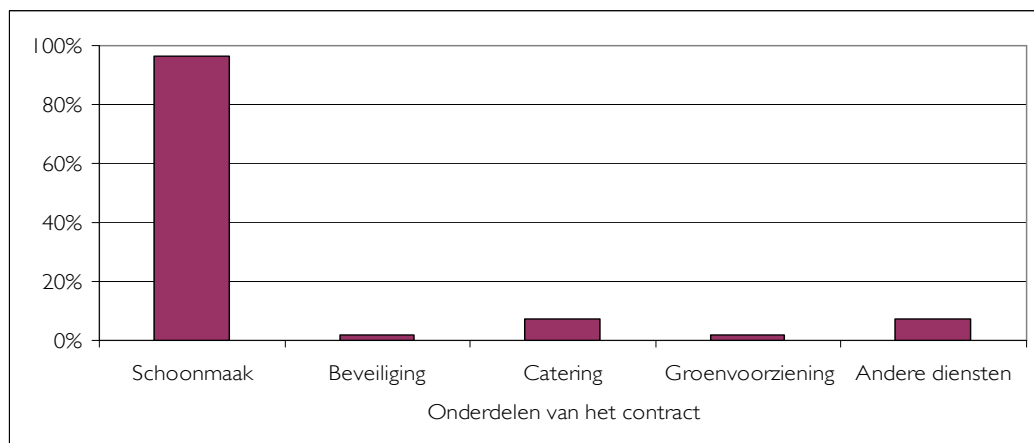
Figuur B-11: De mate waarin gekozen wordt voor een bepaalde contracttermijn uitgedrukt in percentages.



Figuur B-12 De mate waarin gekozen wordt een bepaalde optie tot verlenging van het contract, uitgedrukt in percentages.

96% van de contracten omvat alleen schoonmaakdienstverlening

12 Eén van de hypothesen in de schoonmaakbranche is dat steeds vaker schoonmaakdienstverlening aanbesteed wordt als onderdeel van een groter contract, waar ook andere soorten dienstverlening in zijn opgenomen (maincontracting). Voorbeeld hiervan is het aanbesteden van schoonmaakdienstverlening, beveiliging en catering in één contract. In de webenquête is aan de schoonmaakbedrijven gevraagd in hoeveel gevallen, in de periode van 2004 tot en met de eerste helft van 2006, de door hun aangeboden schoonmaakdienstverlening onderdeel uitmaakte van een dergelijk contract. De uitkomsten van de webenquête waren eenduidig. Figuur B-13 laat duidelijk zien dat de hypothese geen stand houdt. Maincontracting is dus nog zeker geen gemeengoed.

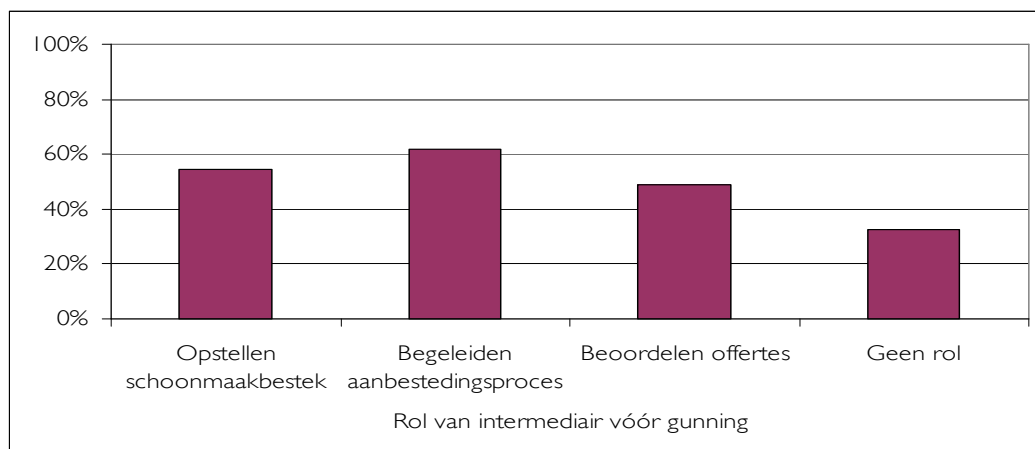


Figuur B-13: De mate waarin verschillende facilitaire diensten worden opgenomen in contracten van schoonmaakbedrijven uitgedrukt.

## Intermediairs

*Bij circa 70% van de aanbestedingen begeleidt een intermediair het aanbestedingsproces*

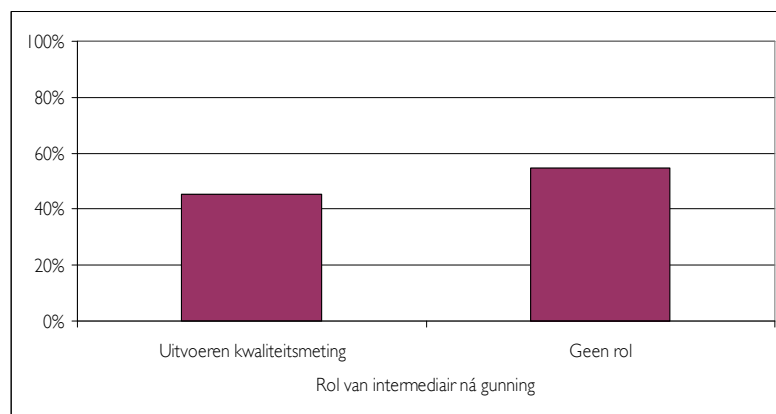
13 Veel opdrachtgevers maken bij de aanbesteding van schoonmaakdienstverlening gebruik van de diensten van een intermediair. De intermediairs kunnen voor verschillende onderdelen van het aanbestedingsproces worden ingehuurd. Figuur B-14 laat een overzicht zien van de mate waarin intermediairs worden ingehuurd voor de verschillende deelprocessen. In iets meer dan 30% van de aanbestedingen is geen intermediair betrokken.



Figuur B-14: De mate waarin intermediairs worden ingehuurd voor verschillende onderdelen van het aanbestedingsproces.

*Bij 45% van de aanbestedingen speelt een intermediair een rol na de gunning*

14 Na gunning zijn intermediairs regelmatig betrokken bij de kwaliteitsmetingen.

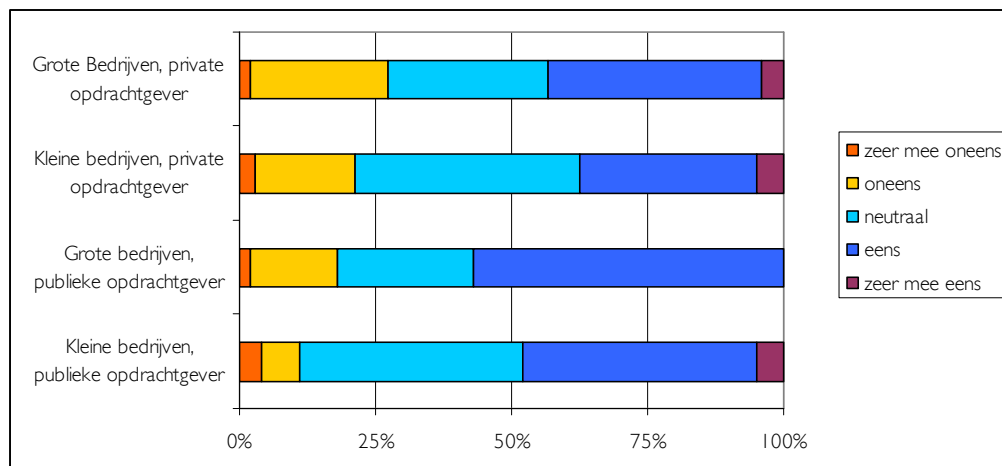


Figuur B-15: De mate waarin intermediairs een rol spelen na de gunning van een opdracht.

## Stellingen

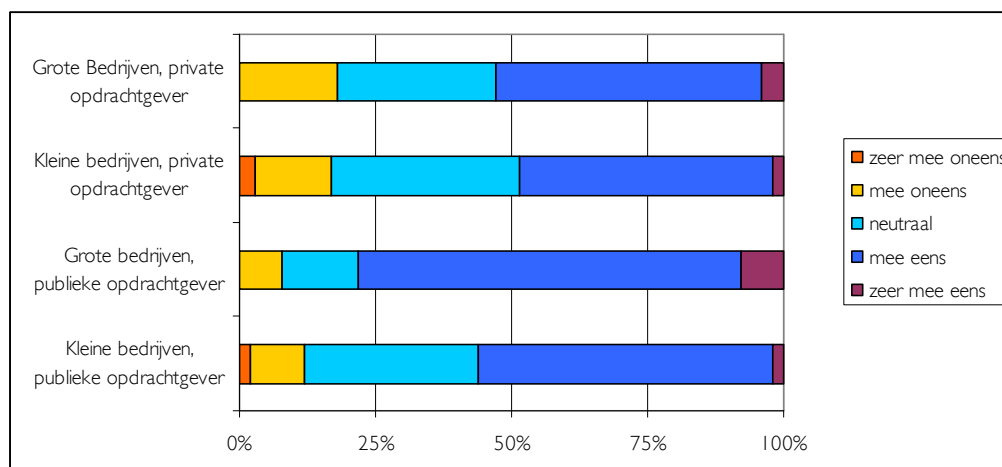
15 Als onderdeel van de webenquête hebben de onderzoekers de schoonmaakbedrijven een aantal stellingen voorgelegd. In de volgende paragraaf zullen de resultaten op deze stellingen bekeken worden. Per stelling zijn de antwoorden uitgesplitst naar zowel grote en kleine schoonmaakbedrijven, als naar private en publieke aanbestedingen.

Stelling 1 - Bij een aanbesteding formuleren opdrachtgevers over het algemeen duidelijke eisen en wensen over de uit te voeren schoonmaakdienstverlening



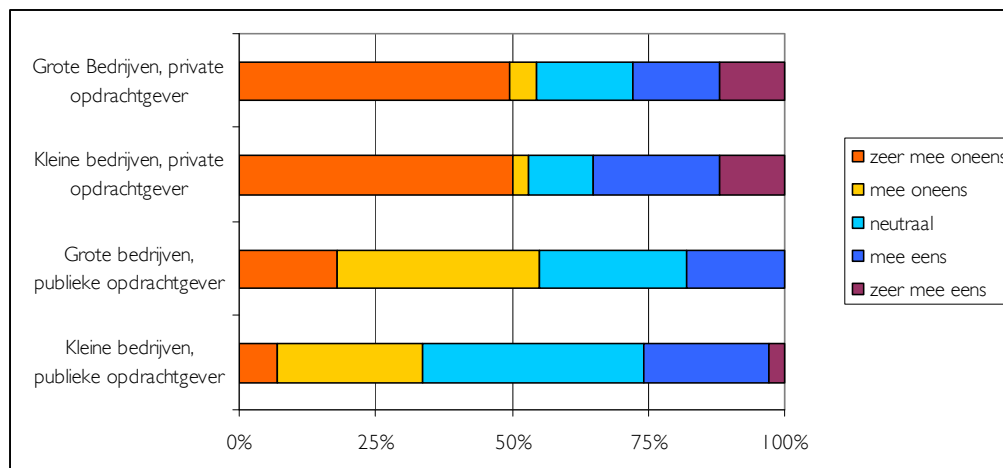
Figuur B-16: De mate waarin schoonmaakbedrijven vinden dat opdrachtgevers duidelijke eisen en wensen formuleren.

Stelling 2 - Het is bij aanbesteding vooraf duidelijk voor de deelnemende schoonmaakbedrijven hoe het traject zal verlopen



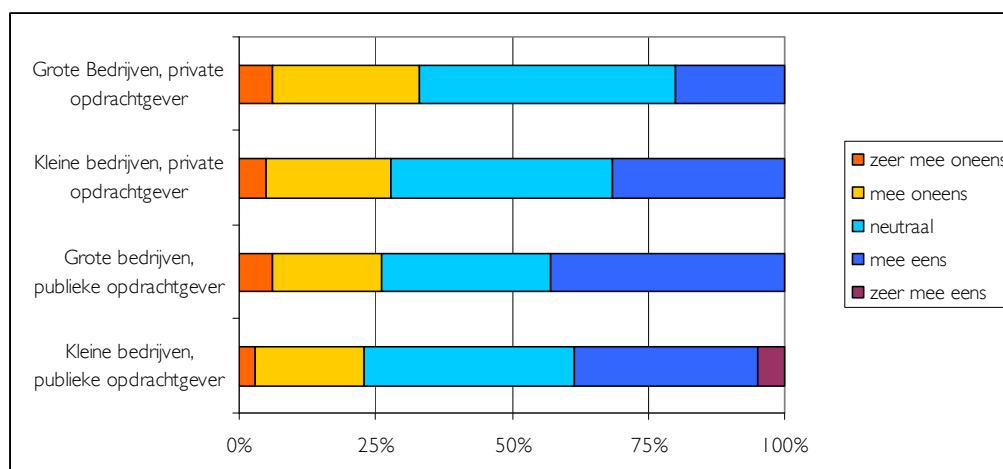
Figuur B-17: De mate waarin schoonmaakbedrijven vinden dat vooraf duidelijk is hoe het aanbestedingstraject zal verlopen.

*Stelling 3 - Opdrachtgevers en intermediairs formuleren over het algemeen eisen die in verhouding staan tot de opdracht*



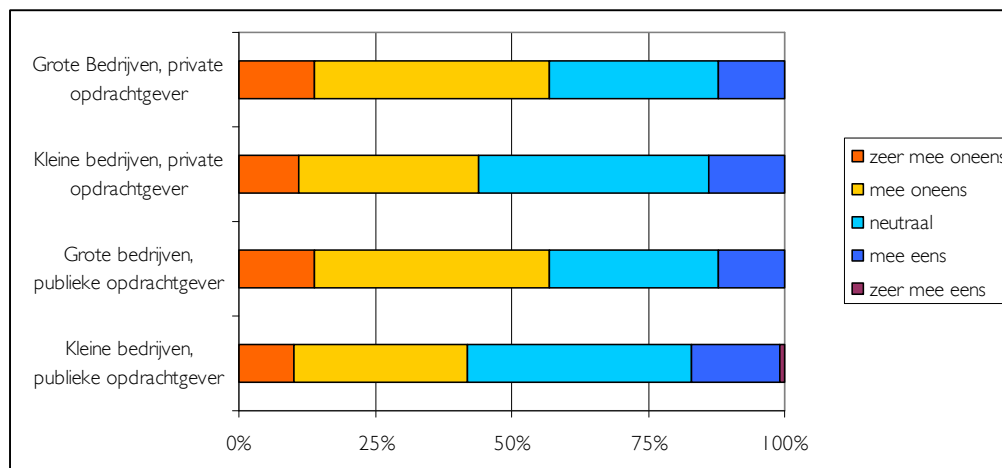
Figuur B-18: De mate waarin schoonmaakbedrijven vinden dat opdrachtgevers eisen stellen die in verhouding staan tot de opdracht.

*Stelling 4 - Het is bij aanbestedingen vooraf duidelijk op basis van welke criteria de ingediende offertes worden beoordeeld*



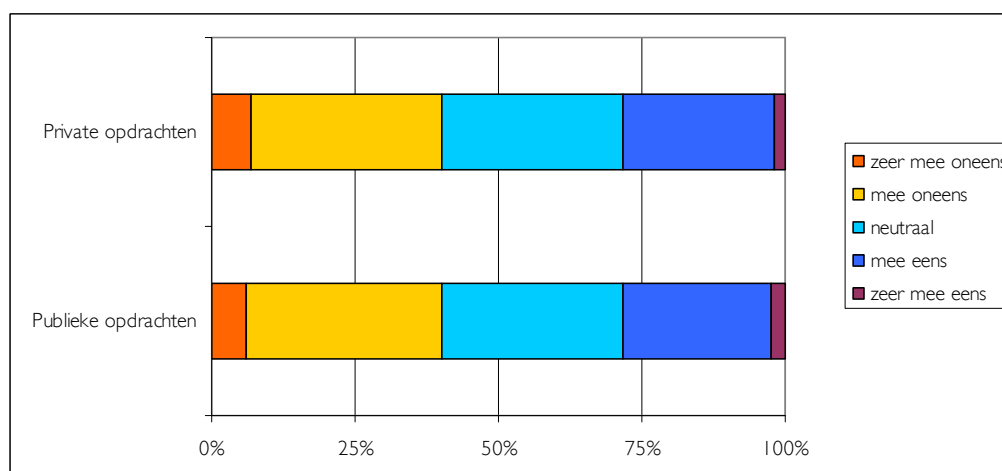
Figuur B-19: De mate waarin schoonmaakbedrijven vinden dat vooraf duidelijk is op basis van welke criteria de ingediende offertes zullen worden beoordeeld.

Stelling 5 - Opdrachtgevers/Intermediairs geven na het uitroepen van het winnende schoonmaakbedrijf over het algemeen voldoende inzicht in de onderlinge scores van de deelnemende leveranciers



Figuur B-20: De mate waarin schoonmaakbedrijven vinden dat na gunning er voldoende inzicht in de scores en resultaten worden gegeven.

Stelling 6 - Ik vind het prettig om als schoonmaakbedrijf te werken op basis van een prestatieafhankelijke beloning

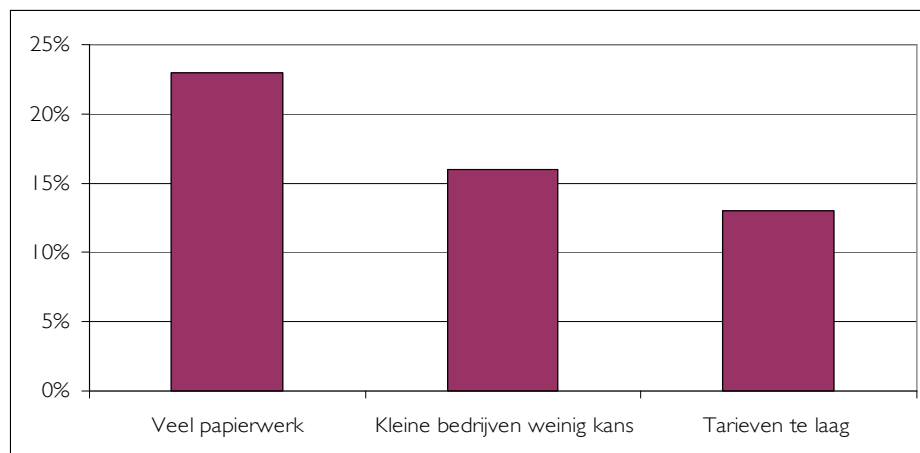


Figuur B-21: De mate waarin schoonmaakbedrijven de voorkeur hebben voor een prestatieafhankelijke beloning.

## Ergernissen

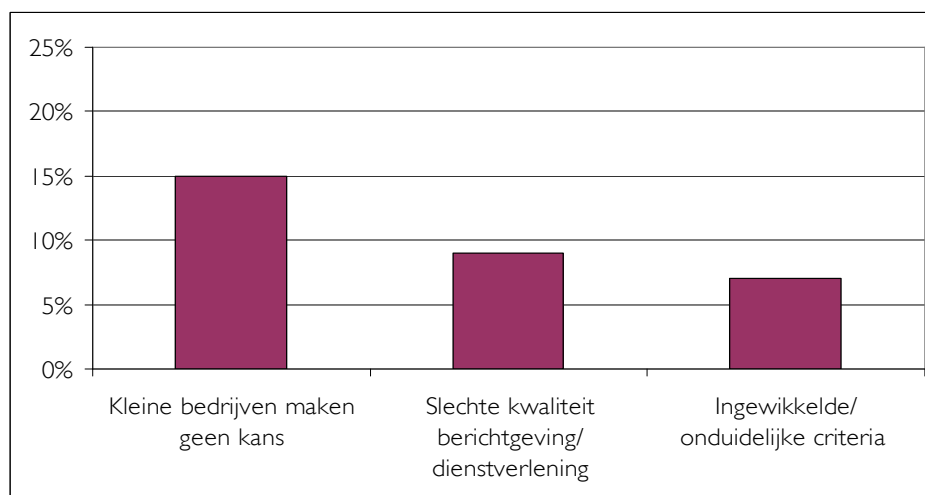
16 Als laatste vroegen de onderzoekers de schoonmaakbedrijven om de grootste ergernissen te noemen die voorkomen bij de publieke dan wel de private aanbestedingen.

Top 3 ergernissen publieke aanbestedingen



Figuur B-22: De top drie ergernissen van schoonmaakbedrijven bij publieke aanbestedingen.

Top 3 ergernissen private aanbestedingen



Figuur B-23: De top drie ergernissen van schoonmaakbedrijven bij private aanbestedingen.



## C De opdrachtgever en het onderzoeksteam

Vanuit de kant van de opdrachtgever heeft een klankbordgroep feedback gegeven op het onderzoek. Hierbij bedanken de onderzoekers de leden van de klankbordgroep:

- (a) Dhr. J. (Jelle) Bartlema beleidssecretaris OSB;
- (b) Dhr. N.G.R. (Nico) Lemmens van ISS;
- (c) Mw. E.T. (Evelien) Leurs van de Universiteit Twente;
- (d) Dhr. C. (Coen) Verhoeven van Verhoeven & Partners Adviesbureau;
- (e) Dhr. G. (Gerrie) Westenbrink van Fonville.

Gedurende het onderzoek heeft namens de commissie economie van OSB een werkgroep het contact onderhouden en overlegd met het onderzoeksteam. De onderzoekers bedanken de leden van de werkgroep hartelijk:

- (a) Dhr. J. (Jelle) Bartlema beleidssecretaris OSB;
- (b) Dhr. N.G.R. (Nico) Lemmens van ISS;
- (c) Dhr. J. (Jacco) Vonhof (voormalig voorzitter van de commissie economie) van Novon;
- (d) Dhr. A. Wernke (huidig voorzitter van de commissie economie) van NederRijn Groep B.V.;
- (e) Dhr. G. (Gerrie) Westenbrink van Fonville.

Dit onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam van advies- en onderzoeksbureau Significant. De volgende onderzoekers hebben deelgenomen aan het onderzoek:

- (a) Dhr. M. (Michiel) Blom;
- (b) Dhr. D.A. (Arjen) Boomsma;
- (c) Dhr. E.J. (Eric) Faase (projectleider);
- (d) Dhr. T.W.A. (Tom) Hoeben;
- (e) Dhr. R.P. (Reitse) Keizer.