

# Goed aanbesteden draait niet om de laagste prijs

De Code Verantwoordelijk Marktgedrag is in het leven geroepen om de doorgesloten marktwerking bij de aanbesteding van facilitaire diensten tegen te gaan. Voorzitter Kees Blokland roept gemeenten op de code te ondertekenen. Onbedoeld worden zij te vaak geconfronteerd met verkeerde contracten, die niet alleen zorgen voor reputatieverlies, maar ook de efficiency van gemeenten aantasten.

**K**ees Blokland, voorzitter van Stichting Code Verantwoordelijk Marktgedrag signaleert dat bij de inhuur van typische facilitaire diensten als catering, schoonmaak, beveiliging en verhuizen – en, actueel, bij het busvervoer – dezelfde problemen spelen. Bij de aanbesteding richten de partijen zich in hoofdzaak op kostenverlaging, terwijl belangrijke aspecten als de kwaliteit van het werk en de arbeidsomstandigheden onderbelicht blijven. Met de code probeert de stichting de factor arbeid te beschermen tegen verkeerde praktijken aan zowel de inkoop- als verkoopkant, want ook opdrachtnemers blijken nogal eens de fout in te gaan.

## Kartelvorming

‘De Autoriteit Consument en Markt beschermt de consument tegen kartelvorming aan de aanbodkant, maar er is geen partij anders dan de zelfregulerende code uit het veld, die de factor arbeid beschermt tegen overmatige macht aan

de inkoopkant’, verduidelijkt Blokland. Hij is van mening dat gemeenten gebaat zijn bij een handreiking en kennisbank hoe op een verantwoorde, duurzame manier in te kopen. Gemeenten worden geplaagd door verkeerde contracten, die zorgen voor reputatieverlies omdat er ongewild sociale schade optreedt door een onjuiste behandeling van werknemers. Bovendien krijgen zij geen waar voor het geld omdat geleverde diensten ondermaats zijn.

‘De rijksoverheid heeft diverse taken bij gemeenten neergelegd waarmee zij ook de verantwoordelijkheid kregen om aan

te besteden. We zien met name kleinere gemeenten worstelen die een dienstverleningscontract moeten wegzetten in de markt.’ De stichting krijgt allerlei klachten binnen over lokale situaties waar het verkeerd gaat. Er zijn gemeenten met eigen deskundigheid of facilitaire bureaus in huis waar het meestal wel goed gaat, volgens Blokland. ‘De meeste gemeenten vallen terug op gemeenschappelijke inkoopbureaus waar de inkoop van hardware centraal staat en facilitair op de tweede plaats komt. Zo’n inkoopbureau hoort facilitair deskundigen in te huren en daar gaat het fout.’

Op een goede manier inkopen, behelst meer dan voordelig inkopen, de inkoop van kwaliteit hoort voorop te staan. Dat luistert des te nauwer als die kwaliteit geleverd moet worden via een contract waarin de factor arbeid centraal staat. ‘Veel inkopers benaderen de inkoop van dienstverlening als een momentopname, maar de opdrachtgever sluit een contract af voor meerdere jaren. In die periode is de gemeente afhankelijk van

**‘We zien kleinere gemeenten worstelen’**



Door op het stadhuis van Leeuwarden over te stappen op dagschoonmaak is het werk van betere kwaliteit.

de professionaliteit, het vakmanschap en de *goodwill* van de dienstverlener. Als je alles in de contractfase tot op de cent hebt uitgekleed, dan krijg je tijdens de duur van het contract om je oren wat je aan handigheidjes hebt ingebouwd in de contractfase.'

Vraag voor de opdrachtgever is vervolgens of de kantoren daadwerkelijk conform afspraak, bijvoorbeeld drie keer per week, goed worden schoongemaakt onder acceptabele werkomstandigheden. Volgens Blokland valt dit nooit geheel te controleren via kritieke prestatie-indicatoren en boeteclausules.

### Schijnbare winst

Bedrijven komen in de verleiding hun marge te vergroten tijdens de contractduur door niet meer te leveren of door de werknemers op te jagen. De code moet voorkomen dat bedrijven prijsduiken door strategisch laag in te schrijven en maar te kijken waar het schip strandt. Opdrachtgevers horen zich dan ook gedurende de contractmanagementfase verantwoordelijk op te stellen. Blokland: 'Aanbieders weten dat er niet goed wordt gecontroleerd op kwaliteit,

daarom stoeien ze met de prijzen die ze terugverdienen in de looptijd van het contract. De opdrachtgever krijgt dan geen kwaliteit geleverd en de schijnbare winst door de lage contractprijs, verdamppt door latere meerprijzen omdat er meer uren gemaakt worden. Dat gebeurt ook in de aannemerij.'

De neiging om contracten aan de voorkant juridisch dicht te timmeren, biedt onvoldoende garantie. Beter is het om bij de contractuitgave goed uit te vragen op kwaliteit, niet als minimumnorm, maar gedifferentieerd in variabelen tussen goed en zeer goed. De aanbestedende dienst zou ook een prijsrange moeten hebben voor welk bedrag het werk te doen is. Blokland: 'Laat dat niet aan de markt over want dan is het een open uitnodiging naar prijsjagen. Er is een wegingsysteem nodig waarin kwaliteit wordt afgezet tegen de prijs. Veel partijen zijn niet in staat goede kwaliteitscriteria te definiëren.'

De code is een moreel appel (zonder juridische stok achter de deur) op alle partijen in de markt om zorgvuldig te opereren. Door kwaliteit voldoende te omschrijven en productiviteit niet op

een onverantwoorde manier op te jagen. 'Ik ben niet tegen prijsverlaging, maar tegen het weglaten van kwaliteit als factor. Dat gaat ten koste van de eindgebruiker die slecht werk krijgt geleverd of van de werknemer die met gebrek aan respect wordt behandeld.'

### Onvoldoende toegerust

Gemeenten zijn volgens Blokland niet van kwade wil, maar onvoldoende toegerust. 'Kijk naar de discussie in het busvervoer, de buschauffeurs hebben geen tijd om naar het toilet te gaan. Er is niet voldoende inkoopkennis bij de provincies aanwezig. Ik hoor het ook uit de verhuisbranche. Zij bieden allerlei innovaties als elektrisch rijden en er wordt niet eens naar gevraagd. Wees scherp op die zaken als inkoper. Verdiep je in het vakgebied, catering is iets anders dan schoonmaak of beveiliging. De departementen hebben daarvoor categoriemangers aangesteld en die doen het zeer goed.'

Kennis over het proces van aanbesteden weten de meeste gemeenten wel te vinden bij de juridische diensten. Daarnaast is vakkennis nodig over de in te kopen dienstverlening zoals het busvervoer of

de groenvoorziening. Zonder kennis kan een opdrachtgever geen kwaliteitseisen stellen. Die worden volgens Blokland dan gedefinieerd op een minimum-niveau of op een te hoog niveau om gerommeld uit te sluiten, maar dat zwingelt weer het prijsmechanisme aan. 'Partijen nemen dan het risico om een aanbesteding toch binnen te krijgen. Dan rek je het elastiek te ver uit en weet je dat het onverantwoordelijk is omdat het bedrijf geen winst meer maakt.'

Een goede verhouding tussen kwaliteit en prijs is respectievelijk 60 en 40 procent. Belangrijk daarbij is dat kwaliteit goed gemeten wordt bij de vergelijking van aanbiedingen. De opdrachtgever kan een *assessment* laten uitvoeren waarin wordt onderzocht hoe een bedrijf bepaalde problemen oplost, of zich denkt aan te passen aan de cultuur en eisen van de organisatie. Er zijn tal van mogelijkheden om het verschil te zien tussen goede en slechte aanbieders. De code adviseert ook over de duur van het contract. Die zou bij voorkeur langer zijn dan drie jaar, zodat een aanbestedende partij ook kan investeren in opleiding en materiaal.

### Toegevoegde waarde

Tot nu toe hebben twintig gemeenten de code ondertekend (zie kader). Stichting Code Verantwoordelijk Marktgedrag wil graag een opzet met gemeenten maken om de kennis over goed aanbesteden te delen. In de aanbesteding van publieke diensten kan veel toegevoegde waarde liggen, een kennisplatform helpt daarbij. PIANOo, het expertisecentrum aanbesteden van de publieke sector, is onvoldoende op gemeenten gericht, volgens Blokland. Die moeten het wiel zelf uitvinden of zijn afhankelijk van inkoopbureaus waar ook 'beroerde kwaliteit' tussen zit. Het meten van kwaliteit in een contract maakt opdrachtgevers juridisch kwetsbaarder. Gebeurt dat niet goed, dan kan de partij die de opdracht gemist heeft naar de rechter gaan. Blokland: 'Wees bereid enig risico te nemen, daarmee koop je kwaliteit in.'

### Leeuwarden en Hollands Kroon ondertekenden de code

Leeuwarden is een van de twintig gemeenten die de code hebben ondertekend. Volgens Jelle van Netten, hoofd facilitair beheer, gebeurde dat in 2012 naar aanleiding van het plan van het college om het SW-bedrijf in te schakelen voor de schoonmaak. Leeuwarden was de eerste gemeente die een SW-bedrijf inhuurde. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de afwikkeling met het bestaande schoonmaakbedrijf lastig verliep. Van Netten: 'Leeuwarden wilde mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk krijgen. We realiseerden ons echter niet dat de bestaande schoonmakers dan hun baan zouden kwijtraken. Na intensief overleg met diverse partijen waaronder de vakbond, is een constructie bedacht waarbij we het personeel overnamen.' Door een geleidelijke uitstroming zonder ontslagen en geleidelijke instroming van SW-mensen, voldeed Leeuwarden aan de *social return*-doelstellingen en voorkwam verdringing.

### Betere omstandigheden

Na de aanbesteding werd overgegaan van avond- naar dagschoonmaak. Dat zorgde volgens Van Netten voor betere arbeidsomstandigheden voor de schoonmakers. Het werk is van betere kwaliteit omdat de medewerkers meer tijd krijgen om schoon te maken. 'De ambtenaren zien nu dat er wordt schoongemaakt. Er ontstaat interactie en zij kunnen de schoonmakers eventueel vragen wat extra aandacht te besteden aan bepaalde plekken.' Intussen heeft Leeuwarden het beleid van *social return* standaard in de aanbestedingscontracten versleuteld. Daarbij wordt onder meer ruimte geclaimd voor geld voor een opleiding of cursus. Ook werkt de gemeente met een *quotum* aan dienstverbanden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. 'Bij de meeste van onze aanbestedingen staat niet de prijs, maar de kwaliteit voorop, respectievelijk 60 tegen 40 procent. Wel stellen we

vooraf vast voor welk bedrag de dienstverlening is uit te voeren. Daarvoor is eigen kennis in huis, maar bij dit soort bestekken werken we wel samen met een extern bureau dat ons helpt met het schrijven van het bestek.'

### Hollands Kroon

Ook Hollands Kroon heeft de Code Verantwoordelijk Marktgedrag ondertekend. Burgemeester Jaap Nawijn op de vraag waarom: 'We hebben dit gedaan om prijsvechten te voorkomen, een juiste prijs-kwaliteitverhouding te krijgen en de schoonmakers te geven wat ze verdienen. Dit geeft schoonmakers meer zekerheid en een acceptabele tijd om hun werkzaamheden te verrichten. Dat straalt automatisch uit naar de medewerkers van de gemeente. Een win-winsituatie.' De nieuwe manier van aanbesteden levert de gemeente volgens de burgemeester niet alleen rust op, maar ook financieel voordeel door de diensten van meerdere partijen vanuit de voormalige gemeenten samen te voegen.

De gemeente merkt ook dat de kwaliteit van de geleverde diensten verbetert. Dat heeft mede te maken met het schoonmaakprestatiecontract. In dit contract staan duidelijk omschreven, objectieve waarden voor een continu goed presterende schoonmaakdienstverlener. Door dat de schoonmakers overdag werken, wordt intern de schoonmaak 'beleefd'. De gemeente wordt bij de monitoring ondersteund door een extern bureau dat periodieke kwaliteitscontroles uitvoert. Volgens Nawijn heeft de gemeente genoeg kennis in huis om een juiste afweging te maken tussen de prijs en kwaliteit. De focus ligt op kwaliteit. De verhouding tussen die twee verschilt per aanbesteding en is altijd maatwerk. Bij de schoonmaakaanbesteding was dit 70 procent op kwaliteit tegen 30 procent op prijs. 'Voor technische eisen maakt de gemeente gebruik van kennis in de organisatie of huurt eventueel een bureau in.'