

DIENSTVERLENING IN

Dit artikel gaat over aanbesteding van schoonmaakdiensten. De auteur benadert schoonmaakdienstverlening vanuit inkooperspectief, onder meer door gebruik te maken van één van de weinige theoretische concepten op het gebied van inkoop: de Kraljic inkoopportfoliomatrix. Tegen die achtergrond wordt de gangbare praktijk van schoonmaak(her)aanbestedingen becommentarieerd. Het artikel besluit met een beschrijving van enkele ontwikkelingen die van grote invloed kunnen zijn op aanbestedingen van schoonmaakdiensten. Een pleidooi voor een herbezinning.

De bekende Kraljic matrix (zie figuur 1) onderscheidt vier inkoopcategorieën, die elk een eigen benadering vragen. Waar hoort schoonmaakdienstverlening in deze matrix thuis?

Schoonmaakdiensten die in stabiele, relatief hoge frequenties worden uitgevoerd (bijvoorbeeld het dagelijks onderhoud van kantoren) zijn te beschouwen als laagwaardige bulkproducten, met inkooptechnisch gezien veel overeenkomst met routineproducten. Hierbij is sprake van zogenaamde rechtstreekse herhalingsaankoop (zoals bij gas, water, elektriciteit of bij kantoorartikelen). Systems contracting ligt hier dan ook voor de hand. Hetzelfde geldt voor specialistische werkzaamheden, die in stabiele frequenties worden uitgevoerd. Bij een aantal zeer gespecialiseerde schoonmaakdiensten zijn de uitvoeringsfrequenties onregelmatig. Daar is sprake van zogenaamde gewijzigde herhalingsaankoop (zoals bij de inkoop van bedrijfsauto's of koeiersdiensten). Soms is de uitvoering zelfs volstrekt onvoorspelbaar (brand- en

roetreiniging). In bepaalde gevallen is er bovendien sprake van een aanzienlijke logistieke complexiteit, zoals bijvoorbeeld bij het schoonmaakonderhoud van grote bungalowvakantieparken. Hier past dan ook meer een benadering als die in het geval van de knelpuntproducten. Slechts in een enkel geval zullen schoonmaakdiensten van strategisch belang zijn, zoals bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van een nieuw procédé, waarbij hygiëne een kritieke, maar vooralsnog onbekende factor is, of in gevallen waarbij schoonmaakwerkzaamheden grote bedrijfsrisico's met zich mee brengen.

In verreweg de meeste gevallen zullen schoonmaakdiensten echter kunnen worden geplaatst in de categorie van de knelpunt- of in die van de routineproducten.

De conclusie moet dan ook zijn dat de moderne inkoop van schoonmaakdiensten meer en meer een voorwaarden-scheppende, faciliterende rol zal dienen te spelen. In het geval van 'bulkschoonmaak' in vaste frequenties past een sys-

temscontractingbenadering. Bij onregelmatige en logistiek complexe werkzaamheden is de aandacht vooral gericht op het garanderen van de beschikbaarheid door de ontwikkeling van adequate logistieke systeemdelen in het contract.

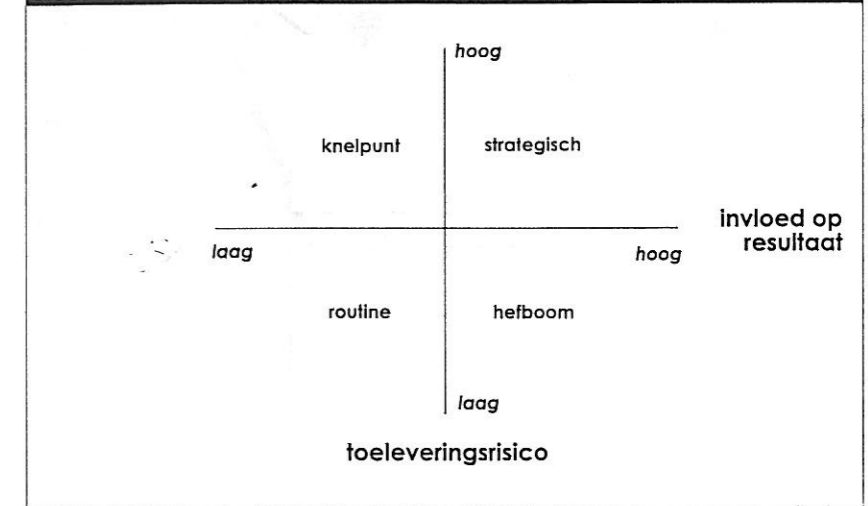
Het spiegelbeeld van de Kraljic matrix beziet inkoop vanuit verkoperspectief. Zo ontstaat de matrix die is weergegeven in figuur 2. De verticale as geeft het volume van de afzet weer, terwijl op de horizontale as het relatieve belang van die afzet voor de leverancier wordt aangegeven.

In het kernsegment is er sprake van een grote wederzijdse afhankelijkheid. Er zal sprake zijn van een zeer intensieve samenwerking (co-makership, partnership). In het 'lastpaksegment' daarentegen zal de relatie over en weer nauwelijks enige betekenis hebben. In het prijssegment zal het lastig zijn voor de leverancier om klantentrouw te ontwikkelen. Leveranciers zijn daar uitwisselbaar en er zal sprake zijn van een agressieve inkoop. In het exploitatie-segment, tenslotte, zijn er veel klanten en weinig concurrenten. Er is sprake van een oligopolie, of zelfs van een monopolie. De aanbieder kan het zich veroorloven zijn klanten te kiezen en de prijs te dicteren.

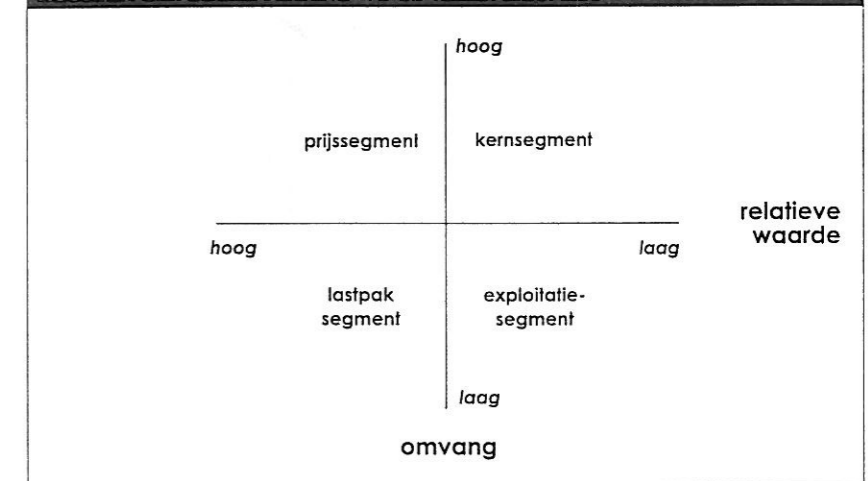
Op basis van de twee bijgaande matrices zijn de volgende strategieën te benoemen. Vanuit inkooperspectief zullen in het geval van de strategische producten partnerships worden ontwikkeld met zogenaamde best-in-class leveranciers, op basis van langdurige samenwerking. Hefboomproducten zullen worden benaderd met een brede concurrentiestelling en nadruk op prijs, gepaard gaand met voortdurend markt- en leveranciersonderzoek. Bij de knelpuntproducten zal worden gestreefd naar vermindering van de afhankelijkheid van de leverancier. Tenslotte zal bij de routineproducten de nadruk liggen op vermindering van administratieve en logistieke complexiteit.

Aan verkoopkant zijn de volgende strategieën rationeel. In het kernsegment zullen de strategische producten worden benaderd op basis van lange termijn relaties door middel van account management. Er zal sprake zijn van een actieve samenwerking op het gebied van kwaliteit en logistiek. In het prijssegment (hefboomproducten) zal de leverancier zoeken naar aanvullende diensten om zijn toegevoegde waarde te vergroten en / of

FIGUUR 1. PORTFOLIOBENADERING VANUIT INKOOPERSPECTIEF (KRALJIC).



FIGUUR 2. PORTFOLIOBENADERING VANUIT VERKOPERSPECTIEF.



streven naar kostenminimalisatie. In het exploitatiesegment (knelpuntproducten) zal de leverancier zijn prijs trachten te maximaliseren, onder gelijktijdige intensieve bewaking van de klant. In het last-

paksegment (routineproducten) zullen oninteressante klanten worden afgestoten en de directe verkoopspanningen tot een minimum worden teruggebracht.

RELATIES

Al naar gelang de omstandigheden zijn er verschillende soorten relaties nodig, variërend van een eenmalige transactie tot en met een langdurig en intensief partnership (zie figuur 3).

Hoe de relatie zal uitpakken hangt af van de positie van het in te kopen respectievelijk aan te leveren pakket, of, beter geformuleerd, van de positie, waarin het betreffende pakket in de perceptie van

de afnemer en in die van de aanbieder thuis hoort, zo blijkt uit het bovenstaande. In weerwil van het veelvuldige gebruik van de woorden partnership en zelfs co-makership zijn de meeste relaties tussen opdrachtgevers en schoonmaakbedrijven gebaseerd op coöperatie.

Het diagram in figuur 4 geeft in algemene zin weer wat er gebeurt wanneer er geen overeenstemming is met betrekking tot doelen en / of werkwijze tussen afnemer en leverancier. Pas wanneer er sprake is van convergentie ten aanzien van doelen en proces (werkwijze) zal er sprake zijn van een harmonieuze relatie.

Disharmonieën in de relaties kunnen gemakkelijk ontstaan. Een schoonmaakbedrijf dat een aanbieding heeft gedaan vanuit een partnershipbenadering, loopt een blauwtje wanneer de afnemer schoonmaakdienstverlening als een hefboomartikel beschouwt, strikt op prijs selecteert en regelmatig van leverancier verandert. Datzelfde overkomt een opdrachtgever die zichzelf als partner ziet.

FIGUUR 3. RELATIETIPOLOGIE.



FIGUUR 4. CRITERIA VOOR HARMONISCHE RELATIES.



maar door het schoonmaakbedrijf als lastpak wordt gezien. Niemand wil verliefd worden op een beoogd partner (leverancier of afnemer), om vervolgens te moeten constateren dat die liefde niet wordt beantwoord. Hoe frustrerend dat is, bewijzen de talloze romans die de wereldliteratuur rond dit thema heeft voortgebracht.

BELANG VOOR HET PRIMAIRE PROCES

Schoonmaakdiensten vormen een heterogeen geheel. In aansluiting op de Kraljic benadering kunnen schoonmaakdiensten worden ingedeeld naar gelang zij van belang zijn voor het primaire proces van de opdrachtgever. Dat aspect is weergegeven in figuur 5.

De verticale as van figuur 5 geeft aan in hoeverre schoonmaakdienstverlening een afbreukrisico vormt voor het primaire proces van de opdrachtgever. De horizontale as geeft weer in hoeverre schoonmaakdiensten de kwaliteitsbeleving van de klant van de opdrachtgever beïnvloeden.

Schoonmaakdiensten kunnen van technisch belang zijn zonder de kwaliteitsbeleving te beïnvloeden, zoals bij schoonmaak in de voedingsmiddelenindustrie en bij cleanroomwerkzaam-

heden. Reinheid en hygiëne zijn hier van groot technisch belang, maar zullen de beleving van de eindgebruiker niet beïnvloeden (behalve in geval van calamiteiten met voedingsmiddelen). Bij zeer luxueuze voorzieningen in de 'leisure en pleasure'-sector (tophotels en -restaurants) kan schoonmaak, niet alleen een afbreukrisico voor het primaire proces vormen, maar ook de kwaliteitsbeleving van de eindgebruiker beïnvloeden.

De onderste twee kwadranten in figuur 5 zijn beide gevallen met een laag (technisch) afbreukrisico voor het primaire proces. In het linker kwadrant wordt de kwaliteitsbeleving van de klant van de opdrachtgever niet of nauwelijks beïnvloed (schoonmaak in fabriekskan-

toren). Schoonmaak vertoont hier alle kenmerken van een 'dissatisfier'. In het rechterkwadrant wordt die kwaliteitsbeleving wel beïnvloed. Voorbeelden zijn stationsgebouwen (Schiphol) of winkelcentra. Daar kan schoonmaak van indirect commercieel belang zijn voor de opdrachtgever, doordat het de beleving van zijn klant beïnvloedt. Schoonmaak zal in de verschillende kwadranten verschillend worden aangestuurd.

AANBESTEDEN VAN SCHOONMAAKDIENSTEN

De manier waarop schoonmaakdiensten worden aanbesteed, is in de grote opdrachten over het algemeen zeer bewerkelijk.

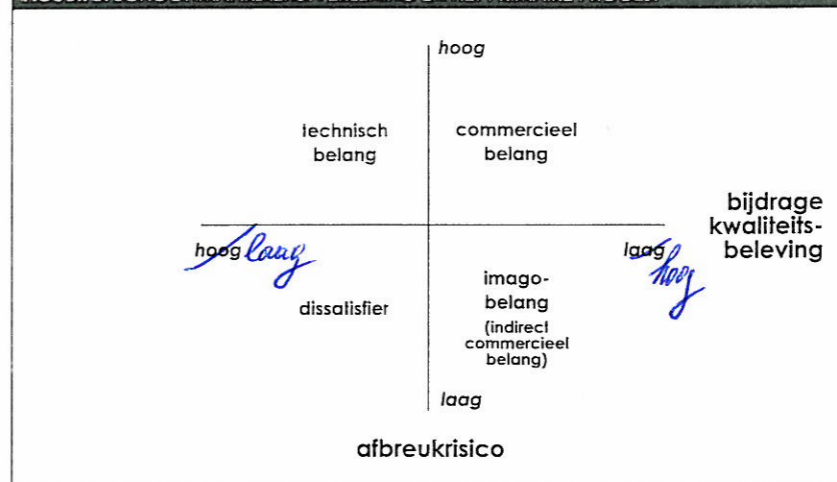
Het betreft de volgende stappen:

- 1 besluit tot heraanbesteding door de opdrachtgever,
- 2 behoeftespecificatie,
- 3 formulering van aanbod,
- 4 organisatie aanbesteding,
- 5 gunning,
- 6 contractbeheer.

Het hiervoor geschetste proces is in diverse publicaties beschreven en van kritische kanttekeningen voorzien (zie literatuurlijst). Die kanttekeningen komen, kort samengevat, op het volgende neer:

- inkoopbeleid leidt tot frequente heraanbestedingen; daarbij wordt regelmatig kennis en ervaring vernietigd; er zijn andere, effectievere en goedkopere wegen om te toetsen op marktconformiteit en leveranciers 'scherp' te houden; de Europese regelgeving vereist niet de relatief hoge heraanbestedingsfrequentie die in de praktijk vaak wordt gehanteerd,
- de specificatie van schoonmaakbehoefte middels traditionele bestekken verloopt in de praktijk vaak zeer gebrekkig,
- offerteaanvragen zijn vaak inconsistente mengvormen van inspannings- en resultaatgerichte vormen van inkoop,
- aanbiedingen van schoonmaakbedrijven zijn onvoldoende transparant, onder meer vanwege de vaak extreme detaillering,
- gunningsprocessen en -criteria zijn onvoldoende transparant, zelfs bij aanbestedingen volgens de Europese regelgeving,
- de niet-leveranciergebonden kosten van uitbesteding (bijvoorbeeld contractbeheer) vormen vaak een onevenredig groot deel van de totale uitbestedingskosten.

FIGUUR 5. SCHOONMAAKDIENSTVERLENING EN HET PRIMAIRE PROCES.



TABEL 1. BEREKENING TOTAAL MARKTVOLUME 2001.

Omzetcategorie	> 15 mln euro	> 2 < 15 mln euro	< 2 mln euro	Totaal
Omzet 2001 in mln euro in enquête	1213,6	312,9	37,5	
Totaal markt 2001 in mln euro	1251,1	368,1	1101,1	2720
Percentage in enquête	97%	85%		
Werknemers 2001 in enquête	83.799	20.126		
Werknemers totale markt	86.391	23.678	59.931	170.000
Omzet per medewerker enquête in euro			18.373	

zwart = enquête rood = aanname blauw = berekend
Bron: Service Management, maart 2002.

TABEL 2. MARKTAANDEEL VAN DE TIEN GROOTSTE SCHOONMAAKBEDRIJVEN.

Omzet 2001 Bedrijfsnaam, vestigingsplaats	Marktaandeel in mln euro	in %
ISS Nederland, Utrecht	490,1	18,0
Asilo, Almelo	180,2	6,6
Hago Nederland, Heerlen	111,4	4,1
CSU Multi Service / Schoonmaak, Leiden	108,0	4,0
Gom Schoonhouden, Schiedam	103,1	3,8
Dolmans Groep, IJsselstein	37,9	1,4
Succes Volendammer Schoonmaakbedrijf, Volendam	23,0	0,8
ICS Groep, Eindhoven	21,2	0,8
Westerveld, Hilversum	18,4	0,7
EW Dienstengroep, Arnhem	18,3	0,7

Bron: Service Management, maart 2002.

Kort gezegd: grote schoonmaakaanbestedingen zijn heel vaak zeer kostbaar en weinig transparant. De effectiviteit (als het gaat om toetsen op marktconformiteit en 'scherp' houden van leveranciers) is gering, zeker wanneer die wordt afgezet tegen de kosten.

Er is, kortom, alle aanleiding om het aanbestedingsproces opnieuw te bezien. Dat zou bij voorkeur moeten gebeuren door een samenwerking tussen alle betrokkenen: opdrachtgevers, intermediairs en schoonmaakbedrijven. Daarom is de Commissie Schoonmaakmanagement binnen de Vereniging Schoonmaak Research VSR een herbezinningstraject gestart. VSR is een onafhankelijk platform, waarbinnen alle bij schoonmaakdienstverlening betrokken partijen samenwerken. Het is bij uitstek het plat-

form om het aanbestedingsproces van schoonmaakdiensten opnieuw te bezien. Uiteindelijk doel is het vergroten van transparantie en toetsbaarheid van schoonmaakdienstverlening.

ONTWIKKELINGEN

In de omgeving van de schoonmaakbranche doen zich enkele ontwikkelingen voor die wel eens van grote invloed zouden kunnen zijn op schoonmaakaanbestedingen. Een reden te meer voor herbezinning.

Parkmanagement, PPS en Integrale Gebiedsontwikkeling

Parkmanagement behelst het leveren van gemeenschappelijke voorzieningen op en voor bedrijventerreinen. Het kan betrekking hebben op de inrichting van private en openbare ruimten en de kwa-

liteit van gebouwen (architectonische en landschappelijke vormgeving, zorgvuldig ruimtegebruik), diensten en regelingen waar bedrijven en hun medewerkers gebruik van kunnen maken (bedrijfsgerelateerde diensten zoals afvalmanagement, terreinbeveiliging, vergaderfaciliteiten, en personeelgerelateerde diensten, zoals sport, horeca, en kinderopvang) en ten slotte het onderhoud van private en openbare ruimten en gebouwen (groenvoorziening, onderhoud en schoonmaak van wegen en straatmeubilair).

De meest directe toepassingsmogelijkheid voor parkmanagement doet zich voor in geval van de ontwikkeling van nieuwe terreinen, of bij herstructurering van bestaande terreinen.

Nederland kent veel verloederde bedrijventerreinen; die beslaan ongeveer 10.000 hectare. Het ministerie van Economische Zaken heeft daarom een Actieplan Herstructurering Bedrijventerreinen opgezet. Tot 2010 zal € 2,75 miljard nodig zijn voor een herstructurering van deze terreinen. Volgens EZ kan Parkmanagement hierbij een belangrijke rol spelen.

Parkmanagement vergt samenwerking tussen verschillende belanghebbenden: gemeenten (Economische Zaken, Milieu, Grondzaken, Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening), ontwikkelaars, beleggers en ondernemers. Veelal ontstaan er bij de ontwikkeling van nieuwe terreinen vormen van Publiek Private Samenwerking (PPS).

Door de betrokkenheid van een relatief groot aantal belanghebbenden is de ontwikkeling van parkmanagement nogal tijdrovend. De grootste kans op succes lijkt te bestaan bij voorzieningen die zich buiten de panden bevinden. Bij nieuw te ontwikkelen terreinen wordt in toene-

mende mate gedacht ook aan het leveren van gemeenschappelijke diensten binnen de objecten op een bedrijventerrein. Voor zover die ontwikkeling zich doorzet, betekent dat voor schoonmaakdienstverleners een verschuiving in hun markt.

Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor buiten bedrijventerreinen. Onder de noemer Integrale Gebiedsontwikkeling ontstaan steeds meer PPSverbanden voor de ontwikkeling van gebieden met een relatief kleine geografische omvang. Voor de markt van schoonmaak-

Ergernissen van schoonmaak-intermediairs.

- er wordt niet gecalculeerd wat gevraagd wordt (oorzaak: er wordt niet goed gelezen),
- er is geen overeenkomst tussen stellingen in de offerte en de financiële vertaling daarvan,
- de prekwalficatie-eisen worden tijdens het proces door de opdrachtgever gewijzigd,
- tijdens schouwing en in de offerte wordt weinig of geen betrokkenheid waargenomen bij de specifieke eisen / omstandigheden van de afnemer.

Bron: Vereniging van Makelaars in Schoonmaakdienstverlening

Ergernissen van schoonmaak-bedrijven.

- slechte aanbestedingsdocumenten,
- opdrachtgevers die geen antwoord geven op inhoudelijke vragen,
- intermediairs die op bestekfabrieken beginnen te lijken,
- de vraag om zeer gedetailleerde info over prijsopbouw,
- steeds verdergaande vragen in pré-kwalificaties (heeft de een iets bedacht, dan neemt de ander het over),
- korte tijdsbestek waarbinnen de offerte moet worden ingeleverd,
- adviesbureau's die geen geen voorcalculaties en onderbouwingen maken.

Bron: Enkele schoonmaakbedrijven

dienstverleners zou dit vergelijkbare gevolgen kunnen hebben als in het geval van Parkmanagement.

Nieuw voor Nederland is de toepassing van PPS op de aanbesteding van utiliteitsbouw. In Engeland heeft deze vorm van aanbesteding een grote vlucht genomen sinds het kabinet Major. Daar is het inmiddels gebruikelijk om ziekenhuizen, scholen en gevangenissen, zodanig aan te besteden dat ontwerp, bouw en exploitatie gedurende dertig jaar in handen worden gelegd van een aanbieder (of een consortium van aanbieders). In Nederland heeft de overheid een Kenniscentrum PPS ingericht. Momenteel is voor het eerst in Nederland een aanbesteding van scholen volgens dit concept in voorbereiding. Deze vorm van aanbesteden is voor schoonmaakbedrijven nieuw in ten minste twee opzichten. Allereerst is een contracttermijn van 25 of 30 jaar in de schoonmaakbranche niet gebruikelijk. Bovendien is de manier van aanbesteden extreem resultaatgericht.

Maincontracting

Sinds enkele jaren wordt gesproken over Maincontracting: een vorm van uitbesteden, waarbij relatief brede pakketten van facilitaire diensten in handen worden gelegd van één contractverantwoordelijke partij.

Tijdens de algemene ledenvergadering van FMN in mei jongstleden werd het Platform Maincontracting gelanceerd. Doel van dit platform is de promotie van een manier van uitbesteden die in Nederland nog niet echt goed van de grond is gekomen. Het Platform zou zich niet moeten beperken tot promotieactiviteiten, maar vooral ook een bijdrage moeten leveren aan de kennisontwikkeling op dit gebied. Onder welke omstandigheden is maincontracting een te verkiezen uitbestedingsmodus? Aan welke voorwaarden moet dan worden voldaan? Wan-

neer is het minder verstandig om voor maincontracting te kiezen? Vooral nog ontbreken objectief onderbouwde, niet ideologische antwoorden op deze vragen. We hebben behoefte aan beoordelings- en keuzecriteria voor verschillende mogelijke uitbestedingsvormen. Daarbij kan worden gedacht aan criteria als financiële kosten en baten, transparantie, toetsbaarheid, inkoopbaarheid en beheersbaarheid. Wie over zulke criteria nadenkt, komt al snel tot de conclusie dat die niet gemakkelijk te operationaliseren zijn. Door hier helderheid in te verschaffen, kan het platform een belangrijke bijdrage leveren aan de kennisontwikkeling van de facilitaire inkoop.

Elektronische veilingen

Een ander nieuw fenomeen in Nederland is de toepassing van elektronische veilingen bij schoonmaakaanbestedingen. Tot nu toe heeft dat in beperkte mate plaatsgevonden. Er mag worden verwacht dat dit in de toekomst vaker zal worden toegepast. De effectiviteit van zulke veilingen is volledig afhankelijk van de kwaliteit van de voorbereiding van de aanbesteding voor de opdrachtgever. Een veiling is immers simpelweg een middel. Daarbij kan het een voordeel zijn dat het prijsonderhandelingstraject na indiening van de offertes transparanter wordt. Elektronische veilingen hebben in principe geen invloed op de manier van behoefte- en aanbodsificatie. Zij zullen dan ook niet die ingrijpende gevolgen hebben voor de schoonmaakmarkt als de eerder genoemde ontwikkelingen (vooropgesteld dat die zich daadwerkelijk doorzetten).

TOT SLOT

De techniek van aanbesteding van schoonmaakdiensten is aan herziening toe. Dat geldt niet alleen voor aanbestedingen in de traditionele zin. Daar is ver-

betering mogelijk en gewenst, om te komen tot een vergroting van transparantie en toetsbaarheid van de dienstverlening. In VSR-verband wordt dit traject ingezet. In de omgeving van de schoonmaakbranche lijken zich enkele ontwikkelingen door te zetten die van grote invloed kunnen zijn op de aanbesteding van schoonmaakdiensten. Bij Parkmanagement en Integrale Gebiedsontwikkeling kunnen contracten tot stand komen die het niveau van de traditionele individuele opdrachtgever overstijgen. Bij PPS-aanbestedingen gelden contracttermijnen van enkele tientallen jaren, met daarbij voor schoonmaakbedrijven ongewone risico's, voor zover zij risicodragend deelnemen aan consortia, maar ook als gevolg van de extreme resultaatgerichte manier van contracteren. Bij toepassing van Maincontracting wordt het schoonmaakcontract onderdeel van een veel breder contract. Welke gevolgen dat heeft voor aanbestedingen en contractbeheer zal de toekomst moeten leren. Op de techniek van behoeften aanbodsificatie van schoonmaakdienstverlening zullen elektronische veilingen in principe weinig invloed hebben. Of zulke veilingen toegevoegde waarde hebben, is afhankelijk van de vraag hoe opdrachtgevers dit middel inzetten. Veel daarvan hangt af van de manier waarop zij zichzelf en hun leveranciers positioneren in de Kraljic matrix.

LITERATUUR

- N.G.R. Lemmens, Aanbesteden van schoonmaakdiensten, FMM, augustus / september 1998
- Kwalitatieve specificatie van schoonmaakbehoefte, FMM, december 1998
- Beter ongeveer goed, dan exact verkeerd. Kwantitatieve specificatie van schoonmaakdiensten, FMM, juni 1999
- Management van Schoonmaakdienstverlening, 2001, Uitgeverij Lemma, Utrecht



AUTEUR

Dr. Nico Lemmens is werkzaam bij ISS Nederland.