



# Tauw

## Aspect Schoon in OV-aanbesteding





Concept

Kenmerk R001-1260936JTP-V01

---

## Verantwoording

<b>Titel</b>	Aspect Schoon in OV-aanbesteding
<b>Opdrachtgever</b>	Stichting Nederland Schoon
<b>Projectleider</b>	Alette Beerling/Jacob Harke
<b>Auteur(s)</b>	Tjeerd Planting, Arno Hoevink
<b>Projectnummer</b>	1260936
<b>Aantal pagina's</b>	20 (exclusief bijlagen)
<b>Datum</b>	15-12-2017
<b>Handtekening</b>	Ontbreekt door digitale vrijgave

## Colofon

Tauw bv  
BU Water & Ruimtelijke Kwaliteit  
Australiëlaan 5  
Postbus 3015  
3502 GA Utrecht  
Telefoon +31 30 28 24 82 4

Dit document is eigendom van de opdrachtgever en mag door hem worden gebruikt voor het doel waarvoor het is vervaardigd met inachtneming van de rechten die voortvloeien uit de wetgeving op het gebied van het intellectuele eigendom. De auteursrechten van dit document blijven berusten bij Tauw. Kwaliteit en verbetering van product en proces hebben bij Tauw hoge prioriteit. Tauw hanteert daartoe een managementsysteem dat is gecertificeerd dan wel geaccrediteerd volgens:

- NEN-EN-ISO 9001

## Inhoud

<b>Verantwoording en colofon.....</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding .....	5
1.2 Doel adviesrapport .....	6
1.3 Leeswijzer .....	6
<b>2 Aanbevelingen .....</b>	<b>7</b>
2.1 Voorbereiding .....	7
2.2 Doordachte contractvorm .....	7
2.3 Zorgvuldig aanbestedingsproces .....	8
2.4 Contractmanagement.....	8
<b>3 Initiatiefase (voorbereidingsfase) .....</b>	<b>9</b>
3.1 Een goede voorbereiding van uw project.....	9
<b>4 Doordachte contractvorm.....</b>	<b>12</b>
4.1 Resultaatgericht of inspanningsgericht? .....	13
4.2 Marktconsultatie .....	15
<b>5 Zorgvuldig Aanbestedingsproces.....</b>	<b>16</b>
5.1 Beste prijs kwaliteit verhouding (BPKV) .....	16
5.2 Best Value Procurement .....	19
<b>6 Contractmanagement .....</b>	<b>20</b>
6.1 Contractmanagement beheer openbare ruimte OV-gebied .....	20
6.2 Communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer .....	20
6.3 Reizigersschouw .....	21

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Miljoenen Nederlanders maken dagelijks gebruik van het openbaar vervoer en bezoeken daarmee het openbaar vervoer gebied. Een OV-gebied bestaat uit verschillende deelgebieden, zoals het perron, de wachruimte, het voorplein, de bushaltes, de parkeerplaats, etc. Een schoon OV-gebied draagt bij aan tevreden reizigers en vergt uiteindelijk minder onderhoud. Ondanks dit gegeven kennen veel OV-gebieden beheerproblemen op het aspect schoon: Wie ruimt die oude fietsen op. Wie is verantwoordelijk voor dat ene muurtje met beplakkingen. Waar veegt de NS (of een andere partij) en welke gebieden houdt de gemeente schoon. Het beheer van deze verschillende deelgebieden is vaak verdeeld over verschillende partijen, waardoor het 'schoonniveau' in deze gebieden ook behoorlijk kan verschillen. De reiziger passeert op zijn reis bijna al deze gebieden en de beleving van ieder van deze gebieden draagt bij aan de totale reizigersbeleving. Als één deelgebied niet schoon is, heeft dat effect op de beleving van de reiziger op het hele OV-gebied. Alle aspecten die een rol spelen bij hoe een gebruiker de kwaliteit van de OV-omgeving ervaart en recent onderzoek (door Stichting CROW) daarover zijn samengebracht in de zogenaamde piramide van klantwensen.



Figuur 1. Piramide van klantwensen (bron: Kennismodule CROW)

Indien een van de lagen van de piramide in de ogen van reizigers van onvoldoende kwaliteit is, dan heeft dat effect op de totale waardering van de OV-omgeving. Daarbij geldt dat eerst de basis 'schoon, heel en veilig' op orde moet zijn, alvorens reizigers kunnen genieten van een prettige reizigersomgeving. Verder geldt dat als reizigers zich door de OV-omgeving verplaatsen, snelheid en

gemak centraal staan. Wanneer reizigers in een OV-omgeving verblijven (wachten op hun trein), dan staan echter comfort en beleving centraal. In dit rapport gaan we in op de onderste laag van de piramide, en dan met name op het aspect 'schoon'.

## 1.2 Doel adviesrapport

Goed beheer van de openbare (OV)ruimte kan niet zonder een goed contract en een zorgvuldig aanbestedingsproces. Het doel van dit adviesrapport is om handvatten te geven hoe tot een goed contract en zorgvuldige aanbesteding te komen en op welke manier het aspect schoon mee te nemen (en meetbaar te maken) is in aanbestedings- en contracteringstrajecten. Dit rapport richt zich dus niet op de daadwerkelijke maatregelen om de openbare ruimte van OV-gebieden schoon te maken of te houden.

Daarnaast richt dit rapport zich met name op zwerfafval, bij 'schoon' gaat het echter altijd om een totaalplaatje, zoals hierboven ook al aangegeven in de piramide van klantwensen. Schoon is dus niet de enige succesfactor om de beleving van de reiziger positief te beïnvloeden, hier komen ook zaken als veilig, heel, snelheid en (reizigers)gemak bij kijken. Als al deze zaken (die elkaar tevens versterken) in balans zijn, zal de reiziger het OV-gebied als prettig en positief ervaren.

## 1.3 Leeswijzer

In het proces van aanbesteden en contracteren moet al in de initiatieffase worden nagedacht over het meenemen van het aspect schoon. De keuzes die in de initiatieffase worden gemaakt worden vastgelegd in het inkoopplan (hoofdstuk 3) en hebben betrekking op de volgende onderdelen:

- Voorbereiding (hoofdstuk 3)
- Contractvorm (hoofdstuk 4)
- Aanbestedingsstrategie (hoofdstuk 5)
- Contractbeheersing (hoofdstuk 6)

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste aanbevelingen gegeven voor de hierboven beschreven onderdelen. Meer achtergrond en onderbouwing bij deze aanbevelingen zijn te vinden in de hoofdstukken 3 tot en met 6.

## 2 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste aanbevelingen beschreven voor het meenemen van het aspect schoon in aanbestedingstrajecten en contracten in het beheer van openbare ruimten in OV-gebieden.

### 2.1 Voorbereiding

In de initiatieffase is het belangrijk om goed inzicht te krijgen in de scope en doelstelling van het project. Om het aspect schoon succesvol mee te nemen doen wij de volgende aanbevelingen:

- Breng de stakeholders in het project vooraf samen en bepaal de doelstelling en belangrijkste randvoorwaarden in het project met betrekking tot het aspect schoon;
- Onderzoek of het mogelijk is om de schoonmaak van een gebied bij één partij neer te leggen (integraal gebiedsbeheer).

### 2.2 Doordachte contractvorm

De keuze voor de contractvorm is bepalend voor de wijze waarop het aspect schoon in het project wordt meegenomen. Om het aspect schoon succesvol mee te nemen doen wij de volgende aanbevelingen:

- Een goed doordachte contracterings- en aanbestedingsstrategie is van cruciaal belang voor het verdere verloop en de uitvoering van het project. Maak een goede afweging hiervoor en leg uw contracterings- en aanbestedingsstrategie vast in een inkoopplan;
- Beantwoordt bij uw contract- en aanbestedingsafweging de volgende vragen:
  - Wat zijn de aard en de omvang van de opdracht?
  - Wat zijn kritische succesfactoren voor de opdracht?
  - Hoe is de markt samengesteld voor deze opdracht?
  - Welke risico's zijn te verwachten?
  - Welke risico's kunnen worden overgedragen naar marktpartijen?
  - Welke contractvorm past bij het risicoprofiel?
- Voor altijd een risicoanalyse uit. Deze levert belangrijke input voor de contractkeuze en de op te stellen gunningscriteria;
- Kies liefst voor een resultaatgericht contract (in plaats van inspanningsgericht). Hierbij wordt contractueel bepaald aan welk eindbeeld/niveau de openbare ruimte in een OV-gebied moet voldoen;
- Geef in het contract een heldere definitie van het contract schoon, een hulpmiddel hiervoor is de door CROW opgestelde kwaliteitscatalogus voor OV-gebieden;
- Zorg voor heldere en objectieve eisen en benader hiervoor (indien nodig) specialisten uit de markt middels een marktverkenning of marktconsultatie;
- Ga de werkvloer op en benader de schoonmaakmedewerker. Zij weten als geen ander wat er nodig is om het werk goed te kunnen doen.

### **2.3 Zorgvuldig aanbestedingsproces**

De keuzes in het aanbestedingsproces zijn bepalend voor de wijze waarop het aspect schoon in het project wordt meegenomen. Om het aspect schoon succesvol mee te nemen doen wij de volgende aanbevelingen:

- Kies in beginsel niet voor een aanbesteding op laagste prijs maar voor de beste prijs kwaliteit verhouding (BPKV). Schoonmaak is mensenwerk waarbij op zoek gegaan moet worden naar de beste leveranciers voor de dienst in plaats van de laagste prijs;
- Kies gunningscriteria waarbij inschrijvers daadwerkelijk waarde kunnen toevoegen;
- Kies gunningscriteria waarbij inschrijvers zicht kunnen onderscheiden;
- Maak gunningscriteria zoveel als mogelijk objectief;
- Beperk het aantal gunningscriteria tot circa drie die echt belangrijk zijn;
- Overweeg BVP (Best Value Procurement) toe te passen bij een resultaatgericht contract.

### **2.4 Contractmanagement**

De gemaakte keuzes in het proces van aanbesteden en contracteren hebben als het goed is geleid tot een inschrijvingen waarin kwaliteit is aangeboden met betrekking tot het aspect schoon.

Bij uitvoering van het contract is het van groot belang om te monitoren en/of meten of de beloofde kwaliteit daadwerkelijk wordt geleverd. Om het aspect schoon succesvol mee te nemen doen wij de volgende aanbevelingen:

- Bedenk vooraf op welke wijze de resultaten gemeten gaan worden;
- Bepaal vooraf wat de consequenties kunnen zijn van het wel/niet halen van de afgesproken service levels;
- Bouw een incentive in voor de opdrachtnemer om een succesvolle samenwerking te bewerkstelligen, bijvoorbeeld door middel van de mogelijkheid tot verlengen van de overeenkomst;
- Maak gebruik van een reizigersschouw om (meer) inzicht te krijgen in de subjectieve kwaliteitsbeoordeling.



## 3 Initiatieffase (voorbereidingsfase)

Het selecteren van de juiste partij en het sluiten van een contract met die partij, noemen we aanbesteden en contracteren. Aan de aanbesteding en het sluiten van het contract gaat nog een fase vooraf: de voorbereiding. In de voorbereidingsfase wordt onder meer de strategie bedacht: met wat voor soort contract wil de opdrachtgever de markt op, wat doet hij zelf en wat koopt hij in en op welke manier, hoe wordt de aanbesteding vormgegeven en op basis van welke criteria worden contractpartners gekozen. Dit zijn enkele vragen die in de initiatieffase onderzocht dienen te worden.

### 3.1 Een goede voorbereiding van uw project

Een schoon OV-gebied is het gezamenlijk belang en verantwoordelijkheid van alle partijen die dit gebied in eigendom, beheer of gebruik hebben. Dit gaat zowel om de gemeente, vastgoedeigenaren, vervoerders en op OV-gebieden gevestigde winkeliers en horecaondernemers. Een schoon OV-gebied zorgt voor minder onderhoud en een hogere klanttevredenheid (zie het rapport Tips Openbaar Vervoer voor gemeenten, beheerders en vervoerders, te downloaden via <http://www.kenniswijzerzwerfafval.nl/>). Het is belangrijk om, voordat het proces van aanbesteden en contracteren start, alle partijen samen te brengen en dit gezamenlijke belang duidelijk te maken. Daarbij zijn een aantal randvoorwaarden te noemen die belangrijk zijn om duidelijkheid over te verkrijgen:

1. Krijg overeenstemming over wat een ieder verstaat onder de OV-omgeving: waar wordt de grens getrokken tussen ov-omgeving en de omringende openbare ruimte;
2. Breng eigenaren en beheerders van de verschillende deelgebieden binnen het OV-gebied in beeld en benoem de partijen die verantwoordelijk zijn voor het beheer en onderhoud van de verschillende deelgebieden. Benoem de eventuele onduidelijke gebieden inclusief de ontbrekende informatie en leg dit vast;
3. Breng beheerverantwoordelijkheden in kaart: van alle eigendommen moet bepaald worden wie de beheerverantwoordelijkheid draagt. Wie is verantwoordelijk voor de planning, uitvoering, monitoring en bijsturing van schoonmaak, (storings)onderhoud, graffitiwrijving enzovoort. Maak inzichtelijk welke contracten er liggen voor het beheer en bepaal of deze contracten het gehele gebied en de vervuilingsmomenten (denk aan spitsuren) dekken;
4. Breng beheerders in kaart: niet alleen is van belang welke partij de beheerverantwoordelijkheid draagt, maar ook wie de beheerder is, wanneer de beheerder werkt (en wanneer niet), hoe de beheerder bereikbaar is, enzovoort.

Onderzoek in deze fase tevens of het mogelijk is om de schoonmaak van het gebied bij één marktpartij neer te leggen (integraal gebiedsbeheer) in plaats van verschillende partijen die gedeelten schoonmaken. Door één partij verantwoordelijk te maken voor het gehele beheer en

schoonmaak van het OV gebied, wordt (mogelijk) versnippering voorkomen. Dit vraagt echter wel om een gedegen afstemming en samenwerking, aangezien verschillende partijen het met elkaar eens moeten worden hoe aan te besteden, welke criteria te hanteren en hoe schoon het openbare OV-gebied moet zijn.

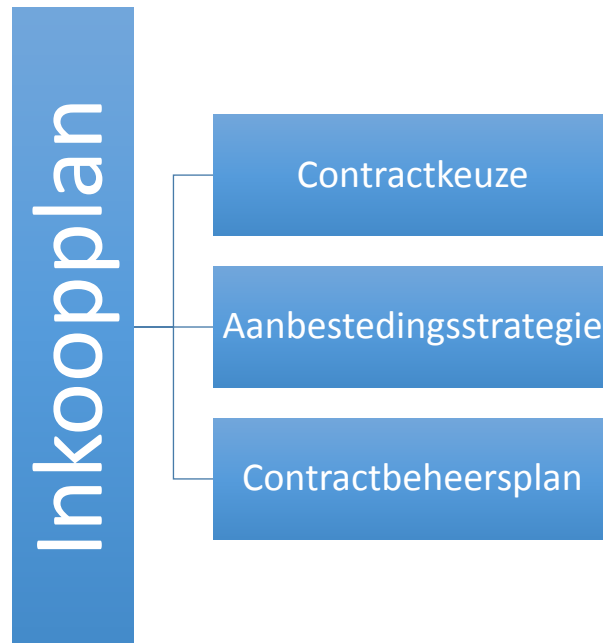
Veel keuzes en de invulling van bovenstaande randvoorwaarden worden, voordat het aanbestedings- en contracteringstraject start, vastgelegd of onderbouwd in het inkoopplan. In de volgende paragraaf wordt hier kort op ingegaan.

### **3.2 Inkoopplan**

Het is gebruikelijk om voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure een inkoopplan op te stellen. Met het inkoopplan is voor iedereen in het project duidelijk op welke wijze de markt zal worden benaderd en wat daar voor nodig is. Met behulp van het inkoopplan kunnen de onder andere volgende keuzes worden gemaakt, onderbouwd en toegelicht:

- scope van de schoonmaakopdracht;
- kritische succesfactoren;
- samenstelling, taken en rollen projectteam;
- planning van de aanbesteding en de uitvoering;
- marktsamenstelling;
- gewenste samenwerkingsvorm;
- best passende contractvoorwaarden;
- wijze van aanbesteden (wel/geen marktconsultatie, wel/geen voorselectie, laagste prijs/kwaliteit);
- overige zaken (verwerving, vergunningen, samenwerking met andere overheden, mandaat en dergelijke).

Een inkoopplan kan functioneren als checklist (is alles nu besproken of uitgezocht), maar kan ook worden gebruikt om de overwegingen (motivering) voor gemaakte keuzes vast te leggen. Als het goed is, werkt een inkoopplan dus als een soort plan van aanpak voor de marktbenadering. Er is gemotiveerd in beschreven wat de doelstelling is van het project en het inkooptraject in het bijzonder, wat de scope is van het project en dit inkoopplan, met wat voor soort contract de markt zal worden benaderd, wanneer (planning), met welke procedure(s) (aanbesteding), wat de risico's van het project en de gekozen aanpak zijn en hoe die zullen worden beheerst. In dit adviesrapport gaan we in op 3 belangrijke pijlers van het inkoopplan, namelijk de contractkeuze, de aanbestedingsstrategie en het contractbeheersplan en we focussen ons dan met name op hoe het aspect 'schoon' mee te nemen.



## 4 Doordachte contractvorm

Een goed doordachte contracterings- en aanbestedingsstrategie is van cruciaal belang voor het verdere verloop en de uitvoering van het project. Hierin wordt namelijk de basis van een toekomstige samenwerkingsrelatie vormgegeven. Een weloverwogen contractkeuze is essentieel voor het slagen van een project. Hierbij wordt vaak gekeken binnen een drievoudige context, namelijk:

- de interne context;
- de externe context;
- de projectcontext.

De 'interne context' wordt vooral bepaald door de kenmerken van de organisatie van de aanbesteder. De 'externe context' ziet op de omgeving van de aanbesteder en het project, meer in het bijzonder de omgeving waar de aanbesteder niet direct invloed op heeft maar waar hij wel een belangrijke relatie mee heeft als het gaat om de uiteindelijk te maken keuze. De 'projectcontext' houdt direct verband met de karakteristieken van het project, die eveneens van invloed kunnen zijn om voor een bepaalde contract- en aanbestedingsvorm te kiezen.

Onderstaande invalshoeken worden binnen de verschillende contexten vaak gehanteerd bij het afwegen van de juiste contractvorm en de wijze van aanbesteden.

Interne context	Externe context	Projectcontext
Organisatiestructuur	Marktsituatie	Geld (financiële consequenties)
Financiën	Politiek	Tijd (planning)
Beleid	Maatschappij	Kwaliteit
Kennis	Uitvoeringskennis	Invloed (o.a. van het bouwproces)
Ervaring		Complexiteit
Capaciteit		Risico's

Meer informatie met betrekking tot het motievenkader is te vinden in het rapport 'Overwegingen bij uitbestedingsstrategieën' (PSI bouw, rapport PP004, 2005, [www.psibouw.nl](http://www.psibouw.nl)). Hoewel bovenstaande tabel ontleend is uit een bouwgerelateerd rapport, zijn deze contexten ook heel goed bruikbaar voor het afwegen van contract- en aanbestedingsvorm in de schoonmaaksector of in het beheer van de openbare (OV-)ruimte. De risicoanalyse vormt een belangrijke pijler voor de keuze van de contractvorm. Bij de contract- en aanbestedingsafweging spelen vragen een rol zoals:

- Wat zijn de aard en de omvang van de opdracht?
- Wat zijn kritische succesfactoren voor de opdracht?

- Hoe is de markt samengesteld voor deze opdracht?
- Welke risico's zijn te verwachten?
- Welke risico's kunnen worden overgedragen naar marktpartijen?
- Wie kan het risico het beste dragen?
- Is dit wenselijk en welke contractvorm is daarvoor het meest geschikt?

Ons advies is dan ook om altijd een risicoanalyse uit te voeren. Naast dat de risicoanalyse belangrijke input is voor de contractkeuze, dienen de risico's te worden afgehecht in het contract en daarnaast zijn risico's vaak ook goede input voor te stellen kwaliteitscriteria (voorheen EMVI criteria genoemd) tijdens de aanbesteding.

#### **4.1 Resultaatgericht of inspanningsgericht?**

De twee meest voorkomende contracten in het beheer en schoonmaken van de openbare ruimte zijn het resultaatgericht en het inspanningsgericht contract. In een resultaatgericht contract wordt niet voorgeschreven hoe en hoe vaak er schoongemaakt dient te worden, maar de openbare ruimte in een OV-gebied dient continue te voldoen aan een bepaald eindbeeld/niveau. De kwaliteitseisen worden vastgelegd in een contract. Hoe de invulling van de dienstverlening plaats gaat vinden, bepaalt de ondernemer. Dit in tegenstelling tot het inspanningsgerichte contract, waarin frequenties en aantallen zijn voorgeschreven over wanneer en waar schoon te maken. De laatste jaren verschuift het schoonmaken en beheer van de openbare ruimte van OV-gebieden steeds meer richting resultaatgerichte contracten. Een goede en gezonde ontwikkeling voor de sector, aangezien in dit soort contracten de professionaliteit van schoonmaakbedrijven beter wordt benut.

In 'contractenland' is het echter belangrijk om alles zo objectief en meetbaar mogelijk op te schrijven. Een resultaatgericht schoonmaakcontract lijkt heel doelgericht, maar het succes ervan is afhankelijk van verschillende factoren. Beide partijen (zowel aanbesteder als contractant) moeten vooraf een duidelijk beeld hebben van het gewenste eindresultaat. Er dienen dan ook heldere afspraken te worden gemaakt over de definitie van 'schoon'. Een hulpmiddel daarbij is de door CROW opgestelde kwaliteitscatalogus voor OV-gebieden. Typerend voor de kwaliteitscatalogus is het werken met foto's, omschrijvingen en prestatie-eisen. Met deze kwaliteitscatalogus kunnen de (vaak meerdere) beheerders van OV-omgevingen (onderling) afspraken maken over de gewenste kwaliteit en meten welk kwaliteitsniveau daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

In de catalogus is 'Schoon' geconcretiseerd met kwaliteitscriteria als zwerfafval en vullingsgraad van de vuilnisbakken, vlekken, kauwgomplakkaten, onkruid, graffiti, bekladding en wildplak. Die kunnen dan gemeten worden in de spoorbak, het omringende groen, op de verharding en langs de oevers of bermen. Zo is er een objectieve 'beeldmeetlat' ontstaan. Die dient als gemeenschappelijke taal om de eigen manieren van waarnemen bij de betrokken partijen onder één noemer te brengen.

Het werken met beelden/resultaatgerichte contracten heeft een aantal voordelen (deels ontleent van CROW en PIANOo, het Expertisecentrum Aanbesteden):

- Betere en heldere communicatie: Een beeld zegt vaak meer dan 1000 woorden: door het gebruik van beeldmateriaal wordt de kwaliteit van een OV-omgeving 'door de ogen van de gebruiker' visueel en meetbaar gemaakt. Dit geldt zowel voor de interne organisatie tijdens de voorbereiding, maar ook tijdens de aanbestedingsfase doordat inschrijvers precies weten wat er van ze verwacht wordt als ook tijdens uitvoering. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijk taal draagt bij aan wederzijds begrip en communicatie: "Hebben we het wel over hetzelfde?"
- Kwaliteitsborging door de ogen van de reiziger: Eigendom van, beheertaken voor, en belangen bij OV-omgevingen zijn over enkele (soms veel) partijen en stakeholders verdeeld. Zij dienen echter allemaal het zelfde doel: het aantrekkelijk maken van de OV-omgeving voor de reiziger. De inspanningen van alle betrokken partijen en stakeholders moeten daarop gericht zijn. De CROW-kwaliteitscatalogus is beschreven vanuit het perspectief van de reiziger en voorziet daarmee alle betrokken partijen en stakeholders van een eenduidige richting voor hun inspanningen.
- Regisseren van de openbare ruimte: Beeldgericht werken biedt de mogelijkheid om de uitvoering los te laten en toch regie te kunnen voeren op de gewenste en gerealiseerde kwaliteit. De aandacht van de eigenaren van OV-omgevingen (overheden, ProRail, NS) richt zich steeds meer op het 'regisseren' van die OV-omgevingen. De verantwoordelijkheid van de uitvoering van het onderhoud komt vaker in handen van (proces)aannemers of andere dienstverleners en soms zelfs van gebruikers. De beelden uit een kwaliteitscatalogus helpen om te communiceren tussen bestuurders, eigenaren, beheerder, gebruikers en eventuele andere partijen.
- Standaard en toch maatwerk: Met de kwaliteitscatalogus kunnen eigenaren, beheerders en gebruikers putten uit een ruime sortering van beeldmeetlatten om daarmee hun eigen beleidsnotities, schouwmethoden of beeldbestekken te ontwikkelen. Elke betrokken partij kan zelf de gewenste kwaliteitsniveaus bepalen per functievak (fietsenstalling, busstation, voorplein, loopverbindingzone, perron en dergelijke) en eventueel per type object (banken,abri's, afvalbakken, informatieborden en dergelijke) of per niveau uit de piramide van klantwensen.
- De professionaliteit van de opdrachtnemer wordt beter benut. De opdrachtnemer kan immers zelf, binnen de gestelde randvoorwaarden, bepalen hoe de kwaliteit wordt gerealiseerd. Dit dwingt tot effectief en efficiënt werken.
- Het schoonmaakpersoneel krijgt een grotere eigen verantwoordelijkheid, wat leidt tot grotere arbeidstevredenheid en een lager verzuim.
- Binnen resultaatgericht schoonmaken krijgen sommige delen van de openbare ruimte wellicht een minder frequente schoonmaak terwijl andere delen juist weer vaker worden schoongemaakt. Bij resultaatgericht schoonmaken komt het net zo vaak aan bod als nodig is. Of, vanuit het oogpunt van de schoonmaker bezien: wat vuil is, wordt schoongemaakt.

Juist dat laatste zorgt ervoor dat resultaatgericht schoonmaken zo efficiënt is, waardoor de kosten van het beheer omlaag gaan.

- Een ander voordeel voor de opdrachtgever is dat hij niet hoeft na te denken over specifieke beschrijvingen en frequenties van de te verrichten handelingen. Uiteraard moet er wel goed gekeken worden naar het uiteindelijke schoonmaakresultaat. In hoofdstuk 6 Contractbeheersing wordt hier verder op ingegaan.

## **4.2 Marktconsultatie**

Een andere manier om eisen helder te krijgen is het uitvoeren van een marktverkenning of marktconsultatie. Met een marktverkenning of marktconsultatie gaat een opdrachtgever in gesprek met schoonmaakbedrijven over de schoonmaakdienstverlening bij de opdrachtgever. Op deze manier kan, vóór de aanbesteding, gesondeerd worden welke ideeën hierover leven bij schoonmaakbedrijven, zij zijn tenslotte de expert. Deze kunnen dan vervolgens in de aanbesteding meegenomen worden, ofwel als eis ofwel als vraag. De marktconsultatie kan gehouden worden door bij bedrijven langs te gaan, door opdrachtnemers uit te nodigen of een voorlichtingssessie te houden. De belangrijkste tip is echter: ga de werkvloer op en luister naar de schoonmaakmedewerker. Zij weten als geen ander wat er nodig is om het werk goed te kunnen doen.

## 5 Zorgvuldig Aanbestedingsproces

Een zorgvuldig en transparant aanbestedingsproces is van cruciaal belang, zonder een geslaagde aanbesteding hebben we immers geen opdrachtnemer. Met name de laatste jaren is het aanbestedingsproces behoorlijk gejuridificeerd. Vanaf 1 juli 2016 is de Gewijzigde Aanbestedingswet 2012 in Nederland van kracht. Aanbestedende diensten moeten bij het plaatsen van opdrachten aan deze wetgeving voldoen. De Aanbestedingswet 2012 gaat standaard (bij iedere beschreven aanbestedingsprocedure) uit dat er gegund wordt op basis van de beste prijs kwaliteit verhouding (BPKV). Gunnen op laagste prijs mag, maar de aanbestedende dienst is wel verplicht om dit in de aanbestedingsstukken te motiveren. Aanbesteden op laagste prijs is eenvoudig en leidt niet snel tot geschillen, maar beperkt ook de markt om met innovatieve of creatieve oplossingen te komen. Nadeel is dat de aanbestedende dienst een product krijgt die maar net voldoet aan de minimumeisen. Inschrijvers worden niet gestimuleerd om extra 'waarde' te bieden. Laagste prijs aanbestedingen kunnen leiden tot te lage inschrijvingen, waardoor er een 'vechtcontract' kan ontstaan. Zo'n vechtcontract heeft eigenlijk alleen maar verliezers, zowel de opdrachtnemer, de opdrachtgever, de schoonmaker zelf als ook de reiziger is er de dupe van doordat de gewenste kwaliteit vaak niet wordt gehaald. Overigens leidt laagste prijs niet vanzelfsprekend tot lage kwaliteit. De aanbestedende dienst bepaalt immers zelf de minimumeisen en zo de gewenste minimale kwaliteit. Voor het beheer van de openbare ruimte in OV-gebieden lijkt een aanbesteding op laagste prijs niet de meest geëigende gunningscriterium. Schoonmaak is mensenwerk, waarbij op zoek gegaan moet worden naar de beste leverancier in plaats van de laagste prijs. In dit advies volgen wij dan ook de Aanbestedingswet 2012 en gaan wij uit van het gunnen op basis van BPKV. BPKV omdat:

- Het uitdaagt tot nadenken over hoe het slimmer of optimaler kan en hoe tot andersoortige oplossingen wordt gekomen, in plaats van dat wordt gekozen voor de goedkoopst mogelijke standaardoplossing;
- Het de inschrijver de mogelijkheid biedt om aan te sluiten op de behoeften en de risico's van de aanbesteder;
- Meer onderscheidend vermogen wordt gecreëerd → de beste inschrijving in plaats van goed(koop)!

### 5.1 Beste prijs kwaliteit verhouding (BPKV)

Het resultaatgerichte contract vraagt ook om een andere vorm van aanbesteden. Resultaatgerichte contractvormen bieden namelijk volop kansen aangaande optimalisatie van de samenwerking met opdrachtgevers. De contracten zijn meer gericht op partnership, waarbij de schoonmaakbedrijven hun expertrol kunnen pakken. Zij kunnen vanuit hun expertise de dienstverlening flexibel invullen en innovaties toepassen. De aanbesteding dient dit te faciliteren, door te gunnen op basis van de beste



prijs kwaliteit verhouding (BPKV). Er kan onderscheid worden gemaakt in drie typen gunningscriteria te weten:

- prestatiecriteria;
- kwaliteitscriteria;
- prijscriteria.

#### Prestatiecriteria

Prestatiecriteria kenmerken zich door dat ze meetbaar en objectief zijn. Inschrijvers weten hierdoor bij inschrijving precies hoeveel monetaire meerwaarde wordt behaald. Een voorbeeld van een prestatie criterium is bijvoorbeeld wanneer er in het contract een bepaald beeldniveau wordt geëist (bijvoorbeeld niveau b of c) de inschrijver een hoger beeldniveau aanbiedt (bijvoorbeeld a). Andere voorbeelden zijn niveau op de CO2-Prestatieladder, aantal afzettingen, etc.

#### Kwaliteitscriteria

De belangrijkste eigenschap van een kwaliteitscriterium is het gegeven dat er altijd sprake is van een bepaalde mate van subjectiviteit. Kwaliteitscriteria moeten door een beoordelingscommissie worden beoordeeld. Doordat er sprake is van enige mate van subjectiviteit kunnen inschrijvers vooraf niet altijd exact inschatten hoe zij op dit criterium scoren.

Er zijn talloze voorbeelden van kwaliteitscriteria te bedenken. Als gunningscriterium kan aan de volgende onderwerpen worden gedacht:

- Flexibiliteit: Hoe gaat inschrijver om met verwachte en onverwachte drukte en welke maatregelen neemt inschrijver bij drukte;
- Communicatie: Wanneer en met wie gaat inschrijver communiceren en wat levert dit op (bijvoorbeeld met opdrachtgever, de reiziger, communicatie naar de schoonmaker, communicatie met pandeigenaren, etc.);
- Samenwerking: Hoe gaat de inschrijver samenwerken met de Opdrachtgever, met andere ondernemingen die werkzaamheden uitvoeren binnen het OV-gebied, samenwerking met de andere contractant op de raakvlakgebieden, etc.);
- Proceskwaliteit: Onderbouwing hoe inschrijver gaat zorgen dat het gewenste beeldniveau wordt gehaald;
- Planning: Wanneer worden welke werkzaamheden uitgevoerd en waarom;
- Hinder: hoe zorgt inschrijver er voor dat de reizigers zo min mogelijk hinder ondervinden van de schoonmaakwerkzaamheden;
- Belevingswaarde: Op welke manier draagt inschrijver bij aan het verhogen van de belevingswaarde van de reiziger
- Pro-activiteit: In hoeverre handelt de inschrijver proactief, bijvoorbeeld bij het aantreffen van situaties die niet zijn beschreven in het contract.
- Innovatie: Bijvoorbeeld gebruik van nieuw (duurzaam) materiaal en procesinnovatie

### Prijscriteria

Prijscriteria bevatten geen prestatie- of kwaliteitselement, maar alleen een prijselement. De inschrijvingsom is bijvoorbeeld een prijs criterium. Aanbesteders moeten voor aanvang van de aanbesteding bepalen in hoeverre zij extra kwaliteit van inschrijvers willen stimuleren en wat dus de verhouding is tussen prijs en kwaliteit. In de praktijk wordt vaak een prijs-kwaliteitverhouding gehanteerd van 60-40%. Deze stelregel is echter gebaseerd op sterk verouderde uitgangspunten. Voor de verhouding tussen prijs en kwaliteit is geen vast percentage te geven omdat deze in grote mate wordt bepaald door het type gunningscriteria en de projectspecifieke omstandigheden. Wel is het belangrijk dat kwaliteit voldoende meetelt om onderscheidend te zijn. Wanneer dit niet het geval is, omdat kwaliteit bijvoorbeeld maar 10% meeweegt in de uiteindelijke vergunning, dan moet de aanbesteder de aanbesteding verantwoorden als zijnde een aanbesteding op laagste prijs. De kern van de zaak is: kwaliteit in evenwicht met de prijs. Focus je op kosten dan gaat de kwaliteit omlaag. Focus je op kwaliteit dan gaan de kosten omlaag.

Een aantal praktische tips bij het bepalen van de gunningscriteria

- Houd het aanbesteden (zo) simpel (mogelijk).
- Kies gunningscriteria waarbij inschrijvers daadwerkelijk waarde kunnen toevoegen.
- Kies gunningscriteria waarmee inschrijvers zich kunnen onderscheiden.
- ‘Hoe’: stuurt naar een plan van aanpak met omschrijvingen en is daardoor vaak iets minder objectief te beoordelen.
- ‘Welke’, ‘hoeveel’, ‘wanneer’: stuurt op objectief en meetbare activiteiten in een plan van aanpak.
- Streef ernaar om zo veel elementen als mogelijk in de aanbesteding objectief te maken. Accepteer dat er soms ook subjectieve elementen kunnen blijven in een aanbesteding; alles kan niet altijd objectief meetbaar worden gemaakt. Zorg wel vooraf voor procestransparantie.
- Beperk het aantal gunningscriteria tot circa drie die écht belangrijk zijn.
- Beperk zoveel mogelijk het aantal subcriteria per gunningscriterium.
- Let op proportionaliteit:
  - Beperk de inschrijvingsinspanning.
  - Beperk de hoeveelheid papierwerk.
- Herhaal geen normen: algemene gebruikseisen liggen vast in normen, eisen en richtlijnen.
- Maak geen gebruik van relatieve beoordelingen, de uitkomst van de rekensom die de EMVI bepaalt, zou niet afhankelijk mogen zijn van de kwaliteit en de prijs van een andere inschrijving.
- Denk in wensen en eisen, oftewel wat is de minimale eis en waar liggen wensen. De mate van invulling van de wensen door inschrijvers bepaalt de hoogte van de fictieve korting. Schrijf hierbij in ieder geval de doelstelling op (wat wil ik met dit EMVI-aspect bereiken).

## 5.2 Best Value Procurement

De laatste jaren is Best Value Procurement (BVP) bezig met een opmars binnen de inkoopwereld. Ook binnen de schoonmaakbranche zijn inmiddels diverse opdrachten door middel van BVP aanbesteed. BVP een manier van denken en werken, die ook effect heeft op de wijze waarop een aanbestedingsprocedure wordt doorlopen. BVP past eigenlijk heel goed op een resultaatgericht contract, aangezien BVP er van uit gaat dat de markt de expert is het principe om veel eisen te stellen aan de inschrijvende partij losgelaten. De opdrachtgever schrijft veel minder standaarden en minimumeisen voor om de kwaliteit van de opdracht te garanderen.

In BVP wordt veel waarde gehecht aan het risicodossier, het kansendossier, de prestatieonderbouwing en de interviews. Hierin laat de aanbieder zien:

- hoe hij de opdracht realiseert en invulling geeft aan de doelstellingen;
- welke opdrachtgeverrisico's hij ziet en hoe hij daarmee omgaat; aan de inschrijver wordt gevraagd de impact van deze risico's te minimaliseren, zonder deze risico's over te nemen.
- wat voor kansen hij ziet en hoe hij die benut;
- dat de sleutelfiguren het project goed doorgronden.

Iedere BVP aanbesteding heeft deze zelfde opbouw. Bij toepassing van BVP is het zaak om zowel de principes van prestatie-inkoop als de aanbestedingsregels te volgen. Dit vraagt expertise ten aanzien van zowel de BVP principes als van het aanbestedingsrecht. Advies is dan ook als u hiermee aan de slag gaat om u hierin te laten begeleiden.

## 6 Contractmanagement

Uiteindelijk draait het geheel om een goede kwaliteit te verkrijgen tijdens de uitvoering van de schoonmaak en beheerwerkzaamheden in openbaar OV-gebied, zodat het openbaar OV-gebied ook daadwerkelijk schoon is en dit een bijdrage levert aan een positieve reizigersbeleving. Hoe goed alles van te voren ook wordt afgesproken en in contracten wordt vastgelegd, uiteindelijk staat of valt alles met de naleving van de contracteisen en dus ook de controle hierop. Goed contractmanagement is dan ook een vereiste. Alleen hiermee kan de samenwerking tussen contractspartners en de kwaliteit van de dienstverlening worden geoptimaliseerd. Waarop wordt er gemeten? Het meten van 'kwaliteit' kan objectief op basis van vastgestelde normwaarden. Een stap verder is het meten van de 'kwaliteitsbeleving' van de reizigers. Dat zal echter wel periodiek moeten gebeuren om zo een betrouwbaar beeld te verkrijgen.

### 6.1 Contractmanagement beheer openbare ruimte OV-gebied

De keuze voor een contractvorm is ook van invloed op de wijze waarop na gunning van een opdracht en het ondertekenen van de overeenkomst de fase van contractmanagement er uit zal gaan zien en wat de rol van de opdrachtgever daarin is. Ook hetgeen in de aanbesteding is aangeboden door de inschrijver (bijvoorbeeld beschreven in zijn plan van aanpak) is onderdeel geworden van het contract en dient dus gemonitord te worden.

Een inspanningsgericht contract vergt meer 'controle', aangezien niet alleen op het resultaat gemonitord wordt, maar ook op frequentie e.d. Bij resultaatgerichte contracten dient de kwaliteit van de OV-omgeving continue te voldoen aan een bepaald beeld/prestatie. Een aantal belangrijke zaken bij het monitoren van het resultaatgerichte contract is:

1. Bedenk vooraf op welke wijze de resultaten gemeten gaan worden: welke managementinformatie is gewenst (meten is weten, maar vraag alleen die informatie op die werkelijk relevant is) en hoe en door wie op welk moment wordt die informatie aangeleverd? Wat wordt er mee gedaan?
2. Vraag niet allerlei ingewikkelde, afwijkende formats voor de managementinformatie: maak gebruik van de kennis en ervaring van de leverancier.
3. Bepaal vooraf wat de consequenties kunnen zijn van het wel of niet halen van de afgesproken service levels (bijvoorbeeld bonusmalusafspraken, boetebeding, contractontbinding).

### 6.2 Communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

Contractmanagement doe je SAMEN: het is een proces van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Goede communicatie en vertrouwen in elkaar zijn onmisbare elementen in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en al helemaal bij resultaatgerichte contracten. Het doel van

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

### **6.3 Reizigerssschouw**

Bij een reizigerssschouw worden de metingen uitgevoerd door reizigers en gebruikers van de OV-omgeving, meestal bedoeld om inzicht te krijgen in de subjectieve kwaliteitsbeoordeling. Doel van de reizigers- en gebruikerssschouw is voornamelijk om hun mening te horen en/of om hen te betrekken bij het beheer van OV-omgevingen. De resultaten uit reizigers- en gebruikerssschouw kunnen ook gebruikt worden om de beeldmeetlatten te valideren, zeker wanneer daarbij ook de resultaten uit belevingsonderzoek onder reizigers kunnen worden betrokken. Bij het schouwen met reizigers op een specifiek OV-gebied komen zij vaak met verrassende input, waarop de beheerders niet altijd letten. Ze kijken bijvoorbeeld over vakdisciplines heen en dat kan soms heel verhelderend werken.