

VOORSTEL

zaaknummer: 428332
afdelingsnaam: B&O-Advies
steller: Irma Dijkstra

onderwerp: Mantel inkoop schoonmaak

Voorstel

1. Het contract schoonmaak gemeentelijke accommodaties via quasi inbesteden te gunnen aan Tomin Bv. per 1 juli 2018.
2. Dit te doen voor een periode van 2 jaar met 2 x 1 jaar verleningsmogelijkheid.
3. Als ontbindende voorwaarde op te nemen, dat indien per 15 januari 2018 de huidige onrechtmatigheid om (quasi) in te kunnen besteden niet is gerepareerd, quasi-inbesteding niet mogelijk is voor dit contract en de gemeente Hilversum de openbare aanbesteding op zal starten.

Samenvatting

De schoonmaak van vijf gemeentelijke accommodaties wordt in Hilversum uitgevoerd door de Tominggroep. Het gaat om:

- Raadhuis, Dudokpark 1, Hilversum
- Dudokpark 3 en 5, Hilversum
- Stadskantoor, Oude Enghweg 23, Hilversum
- Wilhelminastraat 1-19, Hilversum
- Oude Enghweg 21, Hilversum

In 2017 besloot het college dit (inmiddels verlopen) contract eenjarig te verlengen met het oog op de lopende politiek-bestuurlijke besluitvorming rondom het al dan niet rechtmatig mogelijk maken van quasi-inbesteding bij het eigen sociaal werkbedrijf. Dit eenjarig verlengen betekent een beperkte onrechtmatigheid voor de jaarrekening 2017. Voor een openbare aanbesteding is niet gekozen vanwege de continuïteit in de bedrijfsvoering en de beperkte omvang en duur van de onrechtmatigheid. De raad is hierover volledig geïnformeerd.

In 2017 heeft vervolgens het juridisch onderzoek plaatsgevonden om rechtmatige quasi-inbesteding juridisch te onderzoeken, ook in het nieuwe wetmatig kader van de veranderde Europese regelgeving. Het daartoe opgeleverde rapport van bureau Legal Tree laat zien, dat in geval van het schoonmaakcontract, de huidige juridische constructie van Tomin Bv. niet volstaat. Het Algemeen Bestuur heeft vervolgens opdracht gegeven aan de directie van Tominggroep om quasi-inbesteden rechtmatig mogelijk te maken per 1 januari 2018. Om tijdige contractering te borgen, en daarmee een nieuwe onrechtmatigheid in het Hilversums contractbeheer te voorkomen, is het advies, nu het nieuwe contract met Tomin Bv. te sluiten op basis van quasi-inbesteding, onder het uitdrukkelijke voorbehoud van het oplossen van de huidige onrechtmatigheid.

In dit advies wordt onderbouwd waarom quasi-inbesteding van schoonmaakdienstverlening de voorkeur heeft boven openbaar aanbesteden.

Inleiding

Het eerdere contract schoonmaak gemeentelijke accommodaties is eind 2015 verlopen. Voor de periode juli 2017-juli 2018 is er een tijdelijk contract voor de duur van een jaar afgesloten. Voor het vervolg bestaan twee keuzes:

1. Openbaar (Europees) aanbesteden
2. (Quasi-) inbesteden

Optie één betekent een marktverkenning. Dit traject is intussen al ambtelijk voorbereid. In dit traject dienen de kenmerken van het huidige contract met Tomin Bv. via onderhandeling en social return verkend te worden bij commerciële partijen. De huidige uitvoerder, Tomin Bv., is daarbij één van deze marktpartijen indien zij voldoet aan de inschrijfvoorwaarden.

Optie twee betekent een verandering: meer kwaliteit en minder sturing door de gemeente op die kwaliteit. Regionaal is in 2017 toegewerkt naar nieuwe prestatieafspraken met Tomin Bv. die dit mogelijk moeten maken. Zie verder onder "argumentatie".

In 2017 heeft het onderzoek naar de rechtmatigheid van inbesteding plaatsgevonden omdat de Europese regelgeving hier middels de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 nieuwe eisen aan stellen. Om verschillende redenen heeft de wetgever de mogelijkheid behouden om opdrachten te mogen voorbehouden aan het eigen sociaal werkbedrijf. Maar wel onder strenge voorwaarden: zo mag in het bedrijf geen privé kapitaal gemoeid zijn, moet worden voldaan aan een meerendeelscriterium van 80% uit gemeentelijke opdrachten, en gelden voorwaarden aan toezicht: de gemeente moet in staat zijn direct toezicht uit te oefenen op het naleven van deze voorwaarden. Gebleken is, dat in geval van schoonmaak nu niet voldaan wordt aan deze criteria, omdat aan het meerendeelscriterium niet voldaan wordt. De omzet uit schoonmaakcontracten is ondergebracht in een BV met opdrachtvolume uit deels gemeentelijke opdrachten en uit voor het grootste deel commerciële opdrachten. Er dient daardoor een onrechtmatigheid opgelost te worden om rechtmatig te mogen quasi-inbesteden. Het college heeft vervolgens de commissie Verbonden Partijen om advies gevraagd: hoe staat de raad tegenover inbesteden? Het unanieme advies aan het college is gegeven, om in het Algemeen Bestuur te verwoorden via de Hilversumse bestuurder, dat quasi-inbesteden mogelijk gemaakt moet worden, ook waar dat nu nog niet kan. Quasi-inbesteden moet kunnen, maar niet moeten.

De directie van Tomin Bv. stelt dat per 1 januari 2018 de rechtmatigheid in bedrijfsstructuur geborgd is door opzetten van twee losse Bv's. Dat is een absolute voorwaarde voor Hilversum en een ontbindende voorwaarde voor de contractering op schoonmaak. Daarom is ook de openbare aanbesteding intussen ambtelijk voorbereid. Het vervolg is het bij deze voorleggen van het advies aan het college om het schoonmaakcontract vanaf 2018 af te sluiten met Tomin Bv.

Probleemstelling/doel

1. Kwaliteit in de uitvoering van de schoonmaak gemeentelijke accommodaties verbeteren. We willen de overstap maken van inspanning- naar prestatieschoonmaak en dus betere schoonmaakdienstverlening.
2. De overstap naar dagschoonmaak maken om schoonmaakmedewerkers meer zichtbaar te maken en gebruikers van de gebouwen / werkplekken meer bewust bezig te laten zijn met hun omgeving
Op dit moment kent de Gemeente Hilversum nog een uitvoering van de schoonmaakwerkzaamheden in (voornamelijk) de avond.
3. De gemeente Hilversum steviger in de nieuwe rol van contract regisseur positioneren en minder in de rol van mede-uitvoerder door prestatiegerichte afspraken te maken die regionaal voorbereid zijn.
4. Een prijs voor de schoonmaak betalen vanuit het oogpunt van maatschappelijk ondernemerschap en maatschappelijke verantwoordelijkheid.
5. Werkgelegenheid bieden aan medewerkers van Tomin Bv. uit Hilversum en daarmee voorkomen dat aanvragen voor een uitkering en inkomensondersteuning volgen door het wegvallen van werkgelegenheid voorkomen.
6. Door gunning aan de Tomin Bv. van dit contract uitvoering geven aan de regionale keuze in de GR Werkvoorzieningsschap Tomingroep, om het SW-bedrijf door gemeentelijke opdrachten aan de Bv's te geven, de financiële terugloop te compenseren in het Werkvoorzieningsschap als gevolg van teruglopende rijkssubsidies aldaar en zo te kunnen blijven voldoen aan de structurele arbeidsvoorwaardelijke verplichtingen vanuit de CAO Sociale Werkvoorziening zonder extra gemeentelijke financiële bijdragen.

7. Continuïteit om het huidige verbeterproces in opdrachtgeverschap en de opdrachtnemersrol uit te voeren.

Argumenten

1. Het programma van eisen om tot prestatieafspraken met Tomin Bv. te komen, is regionaal tot stand gekomen en geven de gemeente Hilversum meer mogelijkheden om te sturen op kwaliteit in plaats van uitsluitend op prijs.
Om twee redenen wil de afdeling Interne Dienstverlening een overstap maken van inspanning- naar prestatieschoonmaak. De eerste en meest belangrijkste is de al genoemde kwaliteit. De schoonmaakdienstverlening vindt sinds jaar en dag plaats aan de hand van ruimtekenmerken en het aantal objecten vermenigvuldigd met de noodzakelijke inspanning in minuten. Door in te zetten op kwaliteit, deze te beschrijven en hierover met elkaar (blijvend) het gesprek te voeren, wordt een belangrijke stap gezet. Belangrijk daarbij is dat, en dat is de tweede reden, de (inhoudelijke) aansturing volledig bij het te selecteren schoonmaakbedrijf komt te liggen. De *kwaliteit* van de schoonmaak wordt beschreven en is onderwerp van gesprek tussen opdrachtgever en schoonmaakbedrijf. *Hoe* er wordt schoongemaakt, denk aan methoden en de frequentie, is aan de specialist, het schoonmaakbedrijf. Daarmee kunnen we in belangrijke mate invulling geven aan de ingezette weg (conform Visie op facilitair 2015-2017) richting regie-organisatie.
2. De zichtbaarheid van schoonmaakmedewerkers overdag draagt bij aan de maatschappelijke betrokkenheid bij doelgroep en het eigen SW-bedrijf en dat verhoogt inzicht, kennis en draagvlak.
3. De aansturing van de schoonmaakmedewerkers vraagt om een doorontwikkeling van inspanningsgericht naar partners in schoonmaakdienstverlening die sturen op de voor de opdrachtgever belangrijke prestatie-indicatoren (resultaatgericht).
Daarbij dient meer dan voorheen gestuurd te worden op kwaliteit en (steeds sneller) veranderende klantwensen. De aansturing vraagt daarbij van leidinggevendenden de unieke combinatie van het kunnen werken met medewerkers met afstand tot de arbeidsmarkt, het vakinhoudelijk sterk zijn en het blijvend in verbinding (communicatie) zijn met de gebruikers van de kantoorpanden (klant/opdrachtgever).
4. De prijs is daardoor ook navenant hoger dan een marktconforme prijs waarbij de component maatschappelijke waarde in mindere mate meegewogen kan worden.
5. In geval van quasi-inbesteding is de huidige werkgelegenheid voor een doelgroep met afstand tot de arbeidsmarkt geborgd.
Schoonmaak is bij uitstek geschikt voor de gemeentelijke doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In geval van openbare aanbesteding kan deze werkgelegenheid via social return worden opgenomen als eis aan een marktpartij, echter moet hierbij het proportionaliteits- en non-discriminatiebeginsel in acht worden genomen. Behalve verlies aan werkgelegenheid betekent dit waarschijnlijk instroom in de Participatiewet/bijstand vanwege de meer dan reguliere afstand tot de commerciële arbeidsmarkt van deze doelgroep.
6. Het Werkvoorzieningsschap Tomingroep BV ("Schap") biedt op basis van de gemeenschappelijke regeling werkgelegenheid aan mensen die op basis van de oude wet sociale werkvoorziening een CAO dienstverband hebben. Hoewel de Wsw is afgeschaft, is deze CAO positie een permanent gegarandeerd recht. Gemeenten ontvangen hiertoe een subsidie per Wsw'er. Deze subsidie wordt langzaam afgebouwd als prikkel om ook deze groep uit te laten stromen. Omdat de CAO lonen boven de subsidie uitstijgen, betekent dit een gemeentelijke bijdrage per persoon. Deze wordt gedekt door de inkomsten uit de bedrijven in Tomin Bv.. Gemeenten hebben de insteek om dit ook de komende jaren zo te houden. Op deze manier wordt voorkomen dat een jaarlijkse gemeentelijke bijdrage nodig is.
7. Gezien voorgaande eisen is continuïteit in de samenwerking van groot belang. Vanuit het oogpunt van de medewerkers, als ook de ontwikkeling in kwaliteit. Essentieel daarbij is de aansturing vanuit de schoonmaakdienstverlener en het contractmanagement. Bij onvoldoende prestaties is het nodig hier vanuit het contract door de Gemeente Hilversum als opdrachtgever op te kunnen sturen.

Kanttekeningen

1. Op dit moment is de aansturing nog een ontwikkelpunt. Leidinggevendens dienen de vaardigheden te hebben om te gaan met voornoemde doelgroep, als ook de vakinhoudelijke kennis te hebben op het gebied van (prestatiegericht) schoonmaken. Daarom de scheiding aansturing-opdrachtgeverschap. Belangrijkste focus voor de opdrachtnemer dient daarbij het realiseren van een kwaliteitsverbetering te zijn, als ook inhoudelijk deskundig, meebewegende en adviserend richting opdrachtgever en in werkelijke verbinding staan met de klant(groepen).
2. Een openbare aanbesteding is mogelijk en biedt ook andere commerciële aanbieders en SW bedrijven de mogelijkheid om de Hilversumse schoonmaakmarkt te betreden. Gezien de omvang van het schoonmaakcontract is dit een te overwegen optie waarbij via social return en artikel 38 uit de schoonmaak cao de werkgelegenheid van de huidige medewerkers geborgd kan worden.
3. Het rechtmatig inbesteden bij Tomin Bv. is nu nog niet mogelijk en is door de directie van Tomin Bv. gegarandeerd mogelijk per 1 januari 2018. Als dat niet het geval is, is inbesteden geen optie. Daarom is aanbesteden ambtelijk voorbereid en mogelijk. Als de aanpassing in de huidige onrechtmatigheid pas in de loop van 2018 geëffectueerd zal zijn, is wachten met besluitvorming door het college geen optie vanwege de termijnen voor aanbesteding en het verlopen van het huidige contract per 1 juli 2018. Daarom is een eventuele onrechtmatigheid per 15 januari 2018 een directe ontbindende voorwaarde voor het college in de keuze voor quasi-inbesteden.

Financiën, middelen & capaciteit

In opdracht van de werkgroep aanbesteding schoonmaak regio Gooi & Vechtstreek is door een extern bureau een calculatie opgesteld waaruit gebleken is dat de schoonmaakdienstverlening binnen het beschikbare budget in begroting 2018 e.v. mogelijk moet zijn. Daarbij is rekening gehouden met voorgaande criteria. Dit is het financieel kader dat is meegegeven.

Het begrote bedrag voor 2018 voor Hilversum is € 336.000.

Uitvoering

1. Na dit college-besluit zullen Tomin Bv. en de raad middels een RIB worden geïnformeerd.
2. Vervolgens zal de procedure quasi-inbesteding ambtelijk worden opgestart. De afdeling Interne Dienstverlening adviseert, na overleg met het team inkoop, de schoonmaak-dienstverlening per 1 januari 2018 in te besteden bij Tomin Bv. met een contractduur van twee jaar, met vervolgens twee maal een eenjarige verlening. In de eerste periode dient opdrachtnemer (Tomin) zich te bewijzen op voorgaande criteria welke contractueel worden vastgelegd. Een eerste evaluatie vindt dan plaats na ruim een jaar, begin 2019.
3. Uitvoering van het contract heeft voor de huidige bedrijfsvoering en medewerkers van Tomin Bv. geen merkbare gevolgen.
4. Wel zal een feestelijke aftrap van de samenwerking worden voorbereid.

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

D. Emmer

P.I. Broertjes