

31 490 Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 304 Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2021

Met het zorgen voor een schone, hygiënische en hiermee prettige werkomgeving, draagt de Rijksschoonmaakorganisatie (RSO) bij aan het functioneren van de rijksoverheid. De coronacrisis onderstreept het belang hiervan nog eens extra. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de RSO, de schoonmaakdienstverlener van en voor het Rijk. Dit naar aanleiding van mijn toezegging aan uw Kamer in mijn beantwoording van 25 juni 2020 van vragen naar aanleiding van het Jaarverslag Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2019. Mede doordat ik bij mijn toezegging graag het bijgesloten rapport van KPMG betrek, heeft mijn reactie langer op zich laten wachten dan gepland.

Met deze brief informeer ik u over:

- De ontwikkeling van de RSO: gestandaardiseerd dienstverleningspakket met uniforme prestatienormen en tarieven en impact Covid-19;
- De verambtelijking van de organisatie: structurele inpassing in functie- en loongebouw Rijk, aansluiting op digitale rijksvoorzieningen en borgen maatschappelijke doelstellingen;
- De kosten van de RSO: verklaarbare hogere kosten ten opzichte van de businesscase 2014;
- Het financiële beheer: stappen om de financiële functie te versterken.

Achtergrond

Het kabinet Rutte II heeft in 2014 besloten schoonmaakdiensten voor het Rijk in eigen beheer uit te voeren. Doelstellingen zijn goed werkgeverschap, gezonde arbeidsomstandigheden, voldoende baan zekerheid en ontwikkelmogelijkheden voor medewerkers in lage loonschalen. Uw Kamer heeft indertijd deze beslissing onderschreven. Begin 2015 is een overeenkomst gesloten met de vakbonden over de arbeidsvoorwaarden voor schoonmakers.

Op 1 januari 2016 is de RSO daadwerkelijk van start gegaan als onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Sindsdien heeft de RSO haar dienstverlening gestaag uitgebreid door het overnemen van contracten tussen schoonmaakbedrijven en rijksorganisaties. Bij iedere voorgenomen aansluiting kregen de betrokken medewerkers de mogelijkheid in dienst te komen van het Rijk. Bijna iedereen heeft gebruik gemaakt van dit aanbod.

Met mijn brief van 5 maart 2020 (Kamerstuk 31 490, nr. 275) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de medewerkerstevredenheid bij de RSO. Tevens heb ik in de SZW-begroting 2020 de tevredenheid van de schoonmaakmedewerkers opgenomen.

In de laatste meting van 2019 waardeerden medewerkers de organisatie met een tevredenheidscijfer van 8,6. Zij zijn trots op hun werk, doen dit bevlogen, met plezier, in goede onderlinge samenwerking en voelen zich betrokken. De RSO geeft invulling aan goed werkgeverschap door vakmanschap centraal te stellen, opleidingsmogelijkheden te bieden, het aantal contracturen per medewerker waar mogelijk te verruimen en te kiezen voor schoonmaak overdag. Ook geeft de organisatie actief invulling aan de doelstellingen van de banenafspraken.

Voorname brief geeft eveneens aan dat de RSO ook de nodige uitdagingen kent, die deels verklaarbaar zijn door snelle groei. De ontwikkeling van de RSO als organisatie binnen een politiek-bestuurlijke context vergt tijd en aandacht. Alvorens in te gaan op enkele specifieke aandachtspunten, schets ik eerst een meer algemeen beeld van de ontwikkeling van de RSO tot dusverre.

Ontwikkeling RSO

Transitie afgerond

Eind 2020 is de transitieperiode van aansluiting van opdrachtgevers volgens planning afgerond. Inmiddels¹ verzorgt de RSO de reguliere kantoorschoonmaak op 575 locaties in het hele land voor 23 opdrachtgevers. Dat doet zij met 1.600 schoonmaakmedewerkers in vaste dienst. Bijlage 1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het verzorgingsgebied en het aantal betrokken medewerkers². Specialistische werkzaamheden, zoals glasbewassing, keuken- en vloerenreiniging, voeren marktpartijen uit onder regie van de RSO.

Sinds 2016 verzorgt de RSO het schoonmaken van rijkslocaties vanaf het moment dat de marktcontracten met schoonmaakbedrijven waren afgelopen. Doordat deze contracten ongewijzigd zijn overgenomen, waren er met de opdrachtgevers verschillende afspraken over de dienstverlening. Er was sprake van diversiteit aan schoonmaakfrequentie en -eisen, prestatienormen en prijzen. Vanaf 2021 hanteert de RSO een gestandaardiseerd dienstverleningspakket met uniforme prestatienormen en tarieven. Komende jaren wordt gewerkt aan verdere ontwikkeling van de dienstverlening en de interne organisatie.

Impact Covid-19

De coronacrisis heeft een groot beroep gedaan op het aanpassingsvermogen van medewerkers en de flexibiliteit van de organisatie. Als cruciale dienstverlening zijn de werkzaamheden op locatie doorgegaan. Daarnaast is sprake van nieuwe werkzaamheden in de vorm van desinfecteren van middelen en materialen.

De RSO is een jonge organisatie en heeft in korte tijd een flinke groei doorgemaakt. De sociale cohesie binnen het bedrijf vraagt daarom aandacht. De coronamaatregelen hebben de ruimte daarvoor soms beperkt.

¹ Cijfers per 31-12-2020.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Verambtelijking organisatie

Inpassing in functie- en loongebouw Rijk

Begin 2015 is een overeenkomst gesloten met de vakbonden over de arbeidsvoorwaarden voor schoonmakers. Medewerkers die in dienst zijn gekomen van de RSO, zijn rijksambtenaar geworden. Bij overkomst behielden zij hetzelfde nettosalaris, dat tot dusverre is gerelateerd aan de Cao Schoonmaak- en glazenwassersbedrijf. Daarnaast kregen ze dezelfde secundaire arbeidsvoorwaarden als alle rijksambtenaren hebben, zoals recht op een reiskostenvergoeding en zorgverlof.

De structurele inpassing van schoonmaakmedewerkers in het functie- en loongebouw Rijk heeft vertraging opgelopen. Het maken van afspraken hierover is niet gerealiseerd voor de einddatum van de overeenkomst van 31 december 2020. Dit traject wordt dit jaar voortgezet als onderdeel van de Cao-onderhandeling Rijk, met als uitgangspunt dat de inpassing per 1 januari 2022 plaatsvindt.

Aansluiting op digitale rijksvoorzieningen

In tegenstelling tot andere rijksambtenaren, hebben de schoonmaakmedewerkers nog geen beschikking over een digitaal account en een mobiel device. Dit zorgt niet alleen voor praktische uitdagingen, zeker in deze coronacrisis, maar resulteert ook in een gevoel van ongelijkwaardigheid. Omwille van volwaardig ambtenaarschap en goede communicatie krijgen de medewerkers dit jaar toegang tot de digitale voorzieningen van het Rijk en een mobiele werktelefoon.

Maatschappelijke doelstellingen

Ook anderszins borgt de RSO haar maatschappelijke doelstellingen:

- Haar grondslagen van goed werkgeverschap en kwaliteit op basis van vakmanschap heeft de RSO uitgewerkt in een dienstverleningsmodel en een producten- en dienstencatalogus (PDC).
- De RSO heeft aandacht voor medewerkersbetrokkenheid en -ontwikkeling in de vorm van werkoverleg, personeelsgesprekken en opleiding. 85% van de medewerkers is geschoold in schoonmaak. (Nieuwe) medewerkers die dat nog niet zijn, worden nog opgeleid. Naast vakopleiding wordt medewerkers bijvoorbeeld ook taaltraining Nederlands aangeboden.
- Leidend in de dienstverlening is schoonmaak tijdens kantooruren. Voorheen gebeurde dat vaak buiten kantoor tijden. Dagschoonmaak draagt bij aan zichtbaarheid, stimuleert interactie met andere medewerkers, geeft het gevoel erbij te horen en betekent minder belastende arbeidsomstandigheden.
- De RSO besteedt veel aandacht aan werkdrukbeheersing. Zo houdt de organisatie rekening met beschikbaarheid van tijd voor werkoverleg en

persoonlijke ontwikkeling bij het bepalen van direct aan productie toe te rekenen uren.

- In het kader van de Participatiewet zijn er ultimo 2020 100 mensen met een arbeidsbeperking in dienst die gemiddeld 25,5 uur per week werken.
- De gemiddelde deeltijdfactor is van 0,43 (15,7 uur per week) in 2016 gestegen naar 0,63 per eind 2020 (22,7 uur per week).

Van de schoonmaakmedewerkers begrijp ik dat er veel waardering is voor de RSO als werkgever.

Kostenontwikkeling

Verklaarbare hogere kosten ten opzichte van businesscase

Bij oprichting van de RSO zijn de verwachte kosten van inbesteding gebaseerd op een businesscase uit 2014. KPMG heeft deze businesscase uitgevoerd en een interdepartementale rekengroep heeft deze getoetst. De toenmalige minister voor Wonen en Rijksdienst heeft indertijd mede namens mijn ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd over de resultaten (Kamerstuk 31 490, nr. 149). Daarbij is ook ingegaan op de keuzes die het toenmalige kabinet op basis van de businesscase heeft gemaakt om tot een vrijwel budgetneutrale inbesteding over te kunnen gaan.

De gemaakte keuzes weken af van de businesscase op onder andere het punt van het percentage werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en de risico-opslag. In de businesscase was gerekend met 10% werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, het betreffende kabinet is uitgegaan van 5% conform de toenmalige aanbestedingen. Ook heeft het kabinet de risico-opslag verlaagd van 10 naar 5%.

Met het oog op validatie van het huidige kostprijsmodel, op basis van een gestandaardiseerd dienstverleningspakket met uniforme prestatienormen en tarieven, heeft de RSO KPMG gevraagd de huidige kosten te vergelijken met de aannames die ten grondslag lagen aan voornoemde businesscase bij oprichting. Gekeken is naar de financiële impact van verschillen in de uitgangspunten, kostenstructuren en uitvoeringsprincipes die de RSO toepast in haar bedrijfsmodel ten opzichte van de verwachtingen die oorspronkelijk zijn gehanteerd. KPMG heeft hiertoe informatie uit de businesscase 2014 vergeleken met realisatiecijfers (kosten en opbrengsten) van de RSO over 2019. Daarnaast is op basis van de begroting 2021 een vergelijking gemaakt met de kostenontwikkelingen vanuit de nieuwe tarifieringsmethodiek en organisatie-inrichting van de RSO. Het resultaat 'Analyse Businesscase Schoonmaak i.r.t. kostenontwikkelingen RSO' treft u aan als bijlage 2³.

Op basis van de aangeleverde data heeft KPMG een analyse uitgevoerd op de verschillen tussen de begroting voor 2021 en de businesscase. KPMG stelt vast dat de begrote kosten voor 2021 EUR 9,4 mln. (20%) hoger zijn ten opzichte van de te

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

verwachten kosten van EUR 47 mln. op basis van de businesscase⁴. De analyse legt de nadruk op de meest impactvolle kostencomponenten, waarmee de grootste materiële verschillen te verklaren zijn van de begroting 2021 ten opzichte van de veronderstelde kosten bij oprichting van de RSO:

- De werkelijke frequentie van schoonmaken ligt hoger dan de oorspronkelijke aanname, namelijk iedere ruimte gemiddeld één keer per werkdag in plaats van één keer per twee dagen. Bij het opstellen van de businesscase werd uitgegaan van een schoonmaakareaal dat in volume (aantal m²) en samenstelling (verhouding kantoorruimte versus overige ruimten) sterk afwijkt van de huidige praktijk. De businesscase ging uit van bijvoorbeeld meer opslagruimten die een lagere schoonmaakintensiteit behoeven.
- De businesscase rekent met 1.425 productieve uren per fulltime equivalent (fte) op jaarbasis. Het begrote aantal uren voor 2021 bedraagt 1.393. In vergelijking met de businesscase zijn hierdoor meer schoonmakers nodig voor dezelfde hoeveelheid werk.
- Met meer schoonmaakmedewerkers zijn vervolgens ook de kosten voor de staf en ondersteunende diensten hoger. Daarnaast zijn de kosten voor kantoorautomatisering hoger door eerdergenoemde digitale aansluiting van de schoonmaakmedewerkers. Bij het opstellen van de oorspronkelijke businesscase was van dit project nog geen sprake.

De kostenontwikkeling van de RSO houdt derhalve primair verband met het inzetten van meer medewerkers door een volume-effect (meer werk dan voorzien) en een productiviteitseffect (minder productieve uren dan aangenomen). Eerdergenoemde medewerkersontwikkeling en werkdrukbeheersing in het kader van de maatschappelijke doelstellingen brengen in de praktijk een lagere productiviteitsnorm en hiermee minder productieve uren met zich mee dan voorzien.

Op basis van de interne gegevens die KPMG heeft onderzocht, kan overigens geen uitspraak worden gedaan over de kosten van de RSO in vergelijking met de markt.

Basis gelegd voor verdere ontwikkeling organisatie

Met het afronden van de transitiefase en het hoofd bieden aan onverwachte problemen door de coronacrisis, kan de komende tijd de vorming van de organisatie verder ter hand worden genomen. Naast het realiseren van synergievoordelen, betekent dit ook inzetten op verdere stabilisatie en het optimaal benutten van schaalvoordelen. Daarnaast spant de RSO zich in om de contractduur per medewerker te vergroten, gesplitste diensten te voorkomen en reisbewegingen te verminderen. Dit is een logische stap om goed werkgeverschap voor lage loonschalen verder vorm te geven.

⁴ De daadwerkelijke kosten zullen in 2021 lager uitvallen, deels vanwege een corona-effect.

Financieel beheer

Oplossen tekortkomingen

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft vanaf 2018 in het Verantwoordingsonderzoek (VO) SZW onvolkomenheden in het financieel beheer RSO geconstateerd. De AR concludeert in haar VO SZW 2020 dat de RSO verbeteringen heeft gerealiseerd. Zo zijn het ontvangstenbeheer en het afgeven van prestatieverklaringen verbeterd. De RSO heeft extra menskracht aangetrokken om de financiële functie te versterken. Ook heeft de RSO procesbeschrijvingen vastgelegd in een handboek administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB) en prioriteit gegeven aan de ondertekening van de dienstverleningsovereenkomsten.

Uit het VO SZW 2020 van de AR blijkt dat de onvolkomenheid in het financieel beheer nog niet volledig is opgelost. Dit houdt onder andere verband met de volledige implementatie van het handboek AO/IB en het waarborgen van een volledige contracten- en verplichtingenadministratie. De RSO heeft deze aanbevelingen overgenomen en opgepakt. Het is nu van belang dat de RSO een aaneengesloten periode aantoonbaar volgens de procedures werkt om de onvolkomenheid op te lossen.

Onderzoek bekostigingssystematiek

Per 2021 hanteert de RSO een uniforme dienstverleningsafspraken (DVA) met een looptijd van drie jaar, een standaard vierkantemeterprijs voor basisdienstverlening en een vast uurtarief voor additionele dienstverlening. Ondanks deze vereenvoudigingen kenmerkt de financiering zich door veel werkzaamheden rond het factureren en verrekenen, zowel aan de kant van de RSO als aan opdrachtgeverszijde. Een gecompliceerde uitvoering draagt het risico in zich van onvolkomenheden in het financieel beheer. Voor een mogelijke volgende stap heeft de RSO de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd om de financieringssystematiek in beeld te brengen en na te gaan wat mogelijk en nodig is om over te gaan tot verdere vereenvoudiging.

Tot slot

In korte tijd is de RSO uitgegroeid tot een organisatie met een landelijk verzorgingsgebied. De schoonmaakmedewerkers zijn vakmensen en vormen de basis van de dienstverlening. Als onderdeel van de rijksbrede bedrijfsvoering, leveren zij een vitale bijdrage aan het functioneren van het Rijk. Meer dan ooit is dat bevestigd door de coronacrisis.

Gelijktijdig geeft het Rijk met de RSO mede invulling aan haar voorbeeldrol waar het gaat om maatschappelijke doelstellingen in het kader van het arbeidsmarkt- en arbeidsomstandighedenbeleid. Overigens heeft onder invloed van de Code Verantwoordelijk Marktgedrag ook de schoonmaakbranche de afgelopen jaren de nodige stappen gezet.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees