

Vergaderjaar 2013–2014

**31 490**

## **Vernieuwing van de rijksdienst**

**Nr. 149**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2014

Met deze brief wil ik uw Kamer, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, informeren over de nadere uitwerking van de investering van schoonmaakwerkzaamheden, zoals toegezegd in mijn brief van 31 januari 2014.<sup>1</sup>

In mijn eerdere brief van 11 oktober 2013<sup>2</sup> over het openstellen van lage loonschalen heb ik aangegeven dat schoonmaakmedewerkers in dienst van de Rijksoverheid zullen komen en dat het schoonmaken in eigen beheer zal worden gedaan. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het voornemen uit het regeerakkoord om de zwakke positie van werknemers in de facilitaire dienstverlening te verbeteren.

De schoonmaakwerkzaamheden bij het Rijk zullen worden ondergebracht in een nog op te richten organisatie. Daarmee wil de Rijksoverheid het signaal afgeven dat schoonmaakmedewerkers een belangrijke bijdrage leveren aan het goed kunnen functioneren van de overheidsorganisatie. Daarbij horen gezonde arbeidsomstandigheden, perspectief op baanzekerheid, ontwikkelingskansen en goede arbeidsvoorwaarden, zoals loondoorbetaling bij ziekte, reiskostenvergoeding en het combineren van arbeid en zorg. Dat levert duurzaam inzetbare, tevreden werknemers op die zich samen met hun collega's betrokken voelen bij de rijksdienst.

Bovengenoemde onderwerpen liggen in het verlengde van het beleids-terrein van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Mede daarom heeft hij per januari 2014 het initiatief genomen de voorbereidingen te treffen voor de investering van schoonmaakwerkzaamheden.

Wij hebben ervoor gekozen om u eerst te informeren nadat wij zijn nagegaan welke effecten investering zal hebben op de Rijksdienst en ook op het bedrijfsleven. Ook wilden wij een goede indruk hebben wat de

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 490, nr. 141

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 490, nr. 134

gevolgen zijn voor Defensie en de Nationale Politie indien zij hun schoonmaakdienstverlening betrekken van de schoonmaakorganisatie van het Rijk.

Ik heb u in mijn brief van 11 oktober 2013 een toelichting gegeven op de te verwachten kosten van de inbesteding van de schoonmaak. Deze toelichting was gebaseerd op een business case op een hoog aggregatieniveau. Inmiddels heeft er een doorontwikkeling plaatsgevonden van de business case, uitgevoerd door KPMG. In de business case is KPMG ook ingegaan op de opmerkingen van een interdepartementale rekgroep. In deze brief wordt u op hoofdlijnen geïnformeerd over de resultaten van de business case en de keuzes die het Kabinet op basis daarvan heeft gemaakt ter nadere onderbouwing van zijn besluit om de schoonmaak in eigen beheer te gaan uitvoeren. In de bijlage bij deze brief wordt de financiële aansluiting weergegeven tussen de keuzes van het Kabinet en de – eveneens bijgevoegde – doorontwikkelde business case van KPMG<sup>3</sup>.

In deze brief worden de volgende zaken behandeld: de aandachtspunten bij inbesteding, het dienstverleningspakket van de op te richten schoonmaak-organisatie en de resultaten van de business case schoonmaak. Tevens ga ik in op de gevolgen voor het bedrijfsleven, de gevolgen voor de afnemers, een alternatief van inbesteding, de wijze waarop de verantwoordelijkheden worden belegd en tot slot de wijze van rapporteren richting uw Kamer.

## **1. Aandachtspunten bij inbesteding**

Het in eigen beheer uitvoeren van schoonmaakwerkzaamheden binnen de Rijksdienst vraagt om een gedegen voorbereiding, waarbij de volgende aandachtspunten essentieel zijn.

### *Respecteren van bestaande contracten*

De huidige schoonmaak van Rijksgebouwen is uitbesteed aan marktpartijen. Door de categoriemanager schoonmaak worden schoonmaakpercelen conform het aanbestedingsrecht op basis van meerjarige contracten<sup>4</sup> op de markt gebracht. In mijn brief van 11 oktober 2013 heb ik toegezegd dat het Rijk bij inbesteding van de schoonmaak de vaste looptijd van de huidige contracten zal respecteren. De lopende contracten eindigen op verschillende momenten. Dat betekent dat de inbesteding fasegewijs zal plaatsvinden. De werkzaamheden van de aflopende contracten kunnen uiteraard pas worden inbesteed als de schoonmaakorganisatie van het Rijk daar klaar voor is. Dat betekent dat het wenselijk kan zijn om de optie tot verlenging te benutten of zelfs een deel van de aflopende contracten opnieuw in de markt te zetten. Inmiddels lopen aanbestedingsprocedures voor het Centraal Orgaan Asielzoekers en het Ministerie van Defensie.

### *Synchroniseren met de masterplannen kantoorhuisvesting*

De masterplannen kantoorhuisvesting, die eind 2013 zijn vastgesteld, laten een aanzienlijke daling van het aantal Rijkskantoren zien. Dit betekent dat bij de voorbereiding van de inbesteding rekening moet worden gehouden met een afname van het aantal vierkante meters schoon te maken vloeroppervlak. In de business case is deze afname verwerkt.

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>4</sup> Schoonmaakcontracten die via categoriemanagement zijn aanbesteed hebben een looptijd van vier jaar met vier maal een optie op verlenging van één jaar.

### *Beperking van de verstoring van de marktwerking*

Het in eigen beheer uitvoeren van de schoonmaak zal via de weg van de geleidelijkheid lopen, afhankelijk van de uitfasering van bestaande contracten en het tempo van de opbouw van de schoonmaakorganisatie van het Rijk. De schoonmaaksector krijgt daarmee de gelegenheid om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie van inbesteding. Dit betekent dat er per aflopend contract in een vroeg stadium nauwe afstemming moet plaatsvinden met de contracthoudende schoonmaakbedrijven over de overdracht en de beëindiging van de werkzaamheden.

*Gevolgen voor schoonmaakmedewerkers* Het uitgangspunt bij het besluit tot inbesteding is dat de werknemer die nu werkzaam is in de schoonmaakbranche en als gevolg van de inbesteding het werk volgt, in principe geen financieel nadeel mag hebben van een eventuele overstap naar een dienstverband bij de Rijksoverheid. Om dit goed te kunnen beoordelen is in de business case een pakketvergelijking gemaakt tussen de cao voor het Schoonmaak- en Glazenwassersbedrijf en de arbeidsvoorwaarden bij de Rijksoverheid voor de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden en de wederzijdse pensioenvoorzieningen. Hieruit blijkt dat schoonmaakmedewerkers er op vooruit zullen gaan. Voor de primaire beloning van de schoonmaakwerkzaamheden bij de rijksoverheid zal zo veel mogelijk aangesloten worden bij de cao voor het Schoonmaak- en Glazenwassersbedrijf.

### *Inzet van arbeidsbeperkte werknemers*

In het Sociaal Akkoord van april 2013 zijn afspraken gemaakt om meer mensen met een arbeidsbeperking in te zetten in het arbeidsproces. Deze afspraken gelden ook voor de Rijksoverheid. De inbesteding van de schoonmaak biedt de Rijksoverheid een goede gelegenheid om aan de uitvoering van de afspraken een substantiële bijdrage te leveren. In de toekomstige ontwikkeling van de rijksschoonmaakorganisatie zal dit aspect verder worden uitgewerkt.

## **2. Dienstverleningspakket**

In de business case is uitgegaan van alle schoonmaakactiviteiten die onder de huidige reguliere schoonmaakcontracten vallen. De schoonmaakorganisatie zal in beginsel met eigen personeel de reguliere kantoor schoonmaak en de reguliere schoonmaak van sanitair als diensten leveren. De glasbewassing wordt de komende periode in elk geval nog uitbesteed en een aantal speciale diensten, zoals dieptereiniging en specialistische reiniging wordt vooralsnog niet door de schoonmaakorganisatie zelf geleverd. Voorlopig worden deze diensten van de markt betrokken. Uitsluitend de schoonmaakorganisatie is hiervoor de contracterende partij. Het contractmanagement wordt hierdoor efficiënt bij één partij belegd. De opdrachtgevers en afnemers van schoonmaakactiviteiten van de schoonmaakorganisatie kunnen voor alle schoonmaakdiensten terecht bij één loket.

## **3. Doorontwikkelde business case KPMG**

De door KPMG opgestelde doorontwikkelde business case Schoonmaak heeft tot doel het inzichtelijk maken van de verschillen in kosten en arbeidsvoorwaarden tussen enerzijds inbesteding en anderzijds uitbesteding van de schoonmaak door het Rijk. Daarbij vormden de gegevens van de initiële business case (Kamerstuk 31 490, nr. 134) het vertrekpunt voor een nadere analyse op meer detailniveau. Zo is er een nadere contractanalyse uitgevoerd en heeft er een pakketvergelijking plaatsge-

vonden tussen de arbeidsvoorwaarden van de cao voor het Schoonmaak- en Glazenwassersbedrijf en de arbeidsvoorwaarden van de Rijksoverheid. Daarmee wordt tevens transparant gemaakt wat de bijdrage van de oprichting van de schoonmaakorganisatie is aan het verbeteren van de positie van deze groep werknemers.

De doorontwikkelde business case omvat alle overheidsorganisaties die op dit moment gebonden zijn aan het categoriemanagement van het Rijk, inclusief Defensie, aangevuld met de globale gegevens van de Nationale Politie en exclusief de overzeese gebieden.

De doorontwikkelde business case voorziet in een model, waarin op basis van een aantal variabele aannames de kosten die met investering gepaard gaan kunnen worden berekend. In de business case is een tweetal varianten voor de organisatie van de schoonmaakdiensten uitgewerkt. Daarbij is beter zicht ontstaan op de effecten van wel of geen deelname van Defensie of Nationale Politie op het besluit tot investering.

#### **4. Keuzes van het Kabinet**

De doorontwikkelde business case Schoonmaak is voor het Kabinet vertrekpunt geweest voor de verdere besluitvorming over de investering van de schoonmaak.

Het kabinet kiest voor een geleidelijke investering van schoonmaak voor de Rijksdienst. Aansluiting van Defensie bij de dienstverlening van de schoonmaakorganisatie vindt niet eerder plaats dan vanaf 2018 na afloop van het dan lopende contract. Deze aansluiting heeft in ieder geval betrekking op de kantoorpanden van Defensie. Investering van schoonmaak voor de overige locaties/ panden vergt aparte besluitvorming, op basis van aanvullende analyse, overeenkomstig de aanbevelingen uit de business case. Deze analyse moet meer inzicht geven in hoe de aannames, zoals gedaan in de business case, (financieel) uitwerken voor het bijzondere schoonmaakareaal van Defensie. De analyse vindt plaats in 2017, op eenzelfde moment dat de eerste ervaringen met social return kunnen worden geëvalueerd met het oog op een mogelijke uitbreiding daarvan. Defensie zal vanaf het begin in de opbouw van de schoonmaakorganisatie participeren.

Het kabinet neemt vooralsnog geen besluit tot aansluiting van de Nationale Politie. Voor deze organisatie (sui generis) is het, gezien de aanbestedingsregels, momenteel niet mogelijk te participeren in de investering door het Rijk. Voor deelname van de Nationale Politie zullen eerst de juridische belemmeringen moeten worden weggenomen. Daarnaast neemt het kabinet het voorstel uit de business case over om, voordat tot een besluit tot deelname wordt overgegaan, eerst een aanvullende analyse uit te voeren voor de Nationale Politie gezien de bijzonderheden van hun schoonmaakareaal. Daarbij valt te denken aan veel kleine en geografisch sterk verspreide panden, bijzondere veiligheidseisen en afwijkende schoonmaakwerkzaamheden.

In de toelichting bij deze brief zijn ook keuzes van het Kabinet verwerkt ten aanzien van de aannames met betrekking tot het percentage «social return», de aanpassing van de arbeidsvoorwaarden en de gehanteerde risico-opslag. De keuzes van het Kabinet leiden voor de departementen tot een vrijwel budgettair neutrale business case voor het in eigen beheer uitvoeren van de schoonmaakwerkzaamheden. Daarbij wordt wel opgemerkt dat het Rijk BTW-ontvangsten misloopt en dat de start van de schoonmaakorganisatie eenmalige transitiekosten met zich meebrengt.

## **5. Gevolgen voor het bedrijfsleven**

Zoals toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling van 20 en 21 november 2013, ga ik in deze brief ook in op de gevolgen voor bedrijven van het besluit tot inbesteding door het Rijk. De totale marktomvang voor schoonmaakdiensten bedraagt in Nederland blijkens de business case ongeveer 4,2 miljard, waarvan circa 3,6 miljard is uitbesteed aan schoonmaakbedrijven. Door het in eigen beheer uitvoeren van de reguliere schoonmaakwerkzaamheden voor het Rijk, Defensie en Nationale Politie krimpt deze markt met ongeveer 65 miljoen, dat is circa 1,8%. Het effect op macro niveau is betrekkelijk gering. Het effect op het niveau van de afzonderlijke onderneming wordt ondervangen door bestaande contracten uit te laten faseren.

Zeker tijdens het proces van geleidelijke inbesteding, maar ook in de stabiele situatie vanaf 2020, zal de schoonmaakorganisatie behoefte hebben aan flexibiliteit bij de personele inzet. Bij de verdere uitwerking zal worden bekeken hoe de markt hierbij wordt betrokken.

In de aanloop van deze brief heb ik op 12 december 2013 ook gesproken met de OSB als vertegenwoordiger van de schoonmaakbranche. Op 19 maart jl. is nogmaals ambtelijk contact geweest met de voorzitter van de OSB over de effectuering van de inbesteding en de gevolgen voor de schoonmaakbranche.

Op 14 mei heb ik ook overleg gehad met de vakbonden over dit onderwerp. Het is mijn voornemen om beide partijen te blijven informeren over de opbouw van de schoonmaakorganisatie van het Rijk.

## **6. Alternatieven in de uitwerking van de inbesteding van de schoonmaakwerkzaamheden**

Tijdens het AO van 14 november jl. (Kamerstuk 31 490, nr. 140) is de suggestie gedaan om de schoonmaakmedewerkers die in dienst komen van het Rijk te detacheren bij schoonmaakbedrijven. Op deze manier hebben schoonmaakbedrijven nog omzet bij het Rijk en kan gebruik worden gemaakt van de beschikbare managementexpertise bij deze bedrijven. Ik ben van mening dat dit niet gewenst is. Een organisatie kan vooral efficiënt werken als menskracht en alle productiemiddelen vanuit één punt worden aangestuurd. Wanneer medewerkers in dienst zijn van het Rijk, werken voor het Rijk, maar operationeel worden aangestuurd door een extern schoonmaakbedrijf, dan wordt aan deze voorwaarde niet voldaan. Het zou leiden tot extra managementinspanningen en daardoor tot extra kosten en dus ook tot hogere kosten ten opzichte van de huidige situatie. Ook leidt het tot een onheldere verdeling van verantwoordelijkheden en een minder transparante prijsvorming. Bovendien is een belangrijke reden voor inbesteding van schoonmaak het feit dat we vinden dat deze medewerkers onderdeel moeten zijn van onze organisatie. Zij horen erbij. Bij detachering naar schoonmaakbedrijven doen we daar afbreuk aan.

De bestaande integrale contracten voor Rijksgebouwen, waarbij een marktpartij verantwoordelijk is voor zowel de ontwikkeling en inrichting als het beheer van gebouwen, zullen gebruik blijven maken van schoonmaakbedrijven in de markt. Bij geheel nieuwe aanbestedingen van integrale concepten wordt bekeken hoe de schoonmaakorganisatie van het Rijk daarbij een rol kan spelen.

## **7. Rapporteren aan de TK over de investering**

De algemene verantwoordelijkheid voor het kabinetsvoornemen om lage loonschalen open te stellen, inclusief de rapportage aan de Kamer daarover, is de verantwoordelijkheid van de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Zoals ik u bij brief van 11 oktober 2013 (Kamerstuk 31 490, nr. 134) heb gemeld zal ik uw Kamer jaarlijks via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering over de inzet van medewerkers in de lage loonschalen binnen het Rijk informeren.

Het opzetten en uitbouwen van een schoonmaakorganisatie voor het Rijk is de verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Uw Kamer zal hierover worden geïnformeerd door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid via het reguliere proces van begroting en verantwoording.

De inrichting van de governance voor de schoonmaakorganisatie van het rijk wordt nog uitgewerkt binnen de rijksbrede governance voor de gehele bedrijfsvoering. De Minister voor Wonen en Rijksdienst zal Uw Kamer hierover informeren in het kader van de Hervormingsagenda Rijksdienst.

Met bovenstaande uitwerking handelt het Kabinet in overeenstemming met hetgeen in het regeerakkoord is afgesproken over het openstellen van lage loonschalen bij de Rijksoverheid. Ik hoop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,  
S.A. Blok

**Gevolgen besluitvorming kabinet in relatie tot de «Doorontwikkelde business case investering schoonmaak»**

In opdracht van het Ministerie van SZW heeft KPMG een doorontwikkelde businesscase opgesteld om de financiële effecten van de investering schoonmaak inzichtelijk te maken. Deze businesscase is getoetst door een interdepartementale rekgroep en maakt duidelijk dat, op basis van de gehanteerde aannames, investeren van schoonmaak tot meerkosten voor de departementen leidt. In zijn streven naar het terugbrengen van deze meerkosten heeft het kabinet andere keuzes gemaakt ten aanzien van de aannamen dan die waarop de business case van KPMG is gebaseerd. Deze keuzes leiden tot een andere uitkomst van de business case en worden in deze bijlage toegelicht.

*Deelname Nationale Politie*

In de doorontwikkelde businesscase is als uitgangspunt gehanteerd dat behalve Defensie ook de Nationale Politie overgaat tot investeren van de schoonmaak. Het kabinet ziet voornamelijk af van deelname van Nationale Politie.

*Social return*

In de vergelijking tussen in- en uitbesteden is in de doorontwikkelde business case uitgegaan van 10% social return van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. In de huidige aanbestedingen van de schoonmaak wordt uitgegaan van 5%. Het kabinet kiest er voor hier uit te gaan van deze aanname. Dit leidt in de berekening tot minder kosten van € 0,9 mln ten opzichte van de business case.

*Arbeidsvoorwaarden*

Uitgangspunt in de doorontwikkelde business case is dat de schoonmakers er niet financieel op achteruit mogen gaan bij de overstap naar het Rijk. Rekening houdend met de inrichting van het Functiegebouw Rijk heeft de rekgroep geadviseerd in de business case uit te gaan van inschaling van de schoonmakers in schaal 2.

De bij het Rijk gebruikelijke periodieke verhogingen in de uitloop van deze schaal leiden tot een beloning die relatief ver boven het niveau van de schoonmaak cao uitstijgt. Het kabinet acht een dergelijke loonontwikkeling ongewenst en wil in overleg met de vakbonden komen tot afspraken over beloning, die in vergelijking met de business case van KPMG leidt tot een vermindering van kosten ter grootte van € 2,0 mln. Overigens blijft sprake van een verbetering van de arbeidsvoorwaarden.

*Risico-opslag*

Een risico-opslag behoort integraal onderdeel van een business case te zijn. In de doorontwikkelde business case is gewerkt met een risico-opslag van 10%. Daarbij wordt gewezen op de onzekerheden en het ontbreken van een risicoanalyse. In de business case staan tegenover de risico's die tot negatieve financiële effecten kunnen leiden, ook mogelijke ontwikkelingen die een positief effect kunnen hebben (hoger aantal arbeidsproductieve uren; lager percentage dagelijkse schoonmaak e.d.). Het kabinet heeft in zijn weging van de te hanteren risico-opslag hiermee rekening gehouden. Om deze reden acht het kabinet het verantwoord om nu uit te gaan van een risico-opslag van 5%.

## CAO Schoonmaakbranche

Overigens heeft het Kabinet kennis genomen van de uitkomst van de recent afgesloten cao in de schoonmaaksector. Die kan ertoe leiden dat schoonmaakcontracten bij uitbesteden aanzienlijk duurder gaan worden. De vergelijking inbesteden/uitbesteden komt hierdoor meer ten gunste van inbesteden uit. In de business case van KPMG kon met deze ontwikkeling geen rekening worden gehouden.

### Overall beeld resultaten businesscase voor deelnemende departementen

In onderstaande tabel is de aansluiting weergegeven tussen de resultaten van de doorontwikkelde business case en de aanpassingen die het kabinet nu heeft doorgevoerd.

Rekening houdend met het voorgaande ziet de businesscase zonder Nationale Politie er als volgt uit:

---

#### Doorontwikkelde business case KPMG

---

Kosten inbesteden/RSO conform BC	€ 75,7 mln	
Inschaling schaal 2	€ 1,4 mln	
Totale kosten inbesteden/RSO		€ 77,1 mln
Kosten in huidige situatie		€ 70,1 mln
<b>Kostenverschil (inbesteden-uitbesteden)</b>		<b>€ 7,0 mln</b>

---

#### Keuzes kabinet

---

##### (Vooralsnog) afzien van deelname NP

Kosten inbesteden/RSO	€ 59,7 mln	
Inschaling schaal 2	€ 1,1 mln	
Totale kosten inbesteden/RSO		€ 60,8 mln
Kosten in de huidige situatie		€ 55,6 mln
<b>Kostenverschil (inbesteden-uitbesteden)</b>		<b>€ 5,2 mln</b>

##### Gewijzigde aannames

Social return van 10% naar 5%		- € 0,9 mln
Aanpassing arbeidsvoorwaarden		- € 2,0 mln
Risico-opslag van 10% naar 5%		- € 2,7 mln

**Kostenverschil na wijzigingen keuzes (inbesteden-uitbesteden)** - € 0,4 mln

Misgelopen btw-inkomsten rijksbreed € 7,4 mln

---