

## Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 22  
2513 AA Den Haag



### Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5  
T 070 333 44 44  
www.rijksoverheid.nl

### Contactpersoon

**Onze referentie**  
2021-0000108253

Datum 05-07-2021  
Betreft Rijkschoonmaakorganisatie

Met het zorgen voor een schone, hygiënische en hiermee prettige werkomgeving, draagt de Rijkschoonmaakorganisatie (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 (Tweede Kamer, 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.

**Datum**

05-07-2021

**Onze referentie**

In de laatste meting van 2019 waardeerden medewerkers de organisatie met een tevredenheidscijfer van 8,6. Zij zijn trots op hun werk, doen dit bevolgen, 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.

Voor genoemde 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. Inmiddels<sup>1</sup> 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 medewerkers. 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.

## **Verambtelijking organisatie**

### *Inpassing in functie- en loongebouw Rijk*

---

<sup>1</sup> Cijfers per 31-12-2020.

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 overeenkomst 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.

**Datum**

05-07-2021

**Onze referentie**

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 kantooortijden. 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

Datum

05-07-2021

Onze referentie

### *Verklaarbare hogere kosten ten opzichte van businesscase*

Bij oprichting van de RSO zijn de verwachte kosten van investering 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 (Tweede Kamer, 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 investering 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 2.

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 verwachten kosten van EUR 47 mln. op basis van de businesscase<sup>2</sup>. 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 m<sup>2</sup>) 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.

---

<sup>2</sup> De daadwerkelijke kosten zullen in 2021 lager uitvallen, deels vanwege een corona-effect.

- 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.

**Datum**

05-07-2021

**Onze referentie**

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.

### **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.

**Datum**

05-07-2021

**Onze referentie**

### **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

## Bijlage 1

**Datum**  
05-07-2021  
**Onze referentie**

Overzicht aansluitingen RSO inclusief instroom schoonmaakpersoneel				
Jaar	Aansluitdatum	Organisatie	Personeel nummeriek	FTE
	1 januari 2016	Economische Zaken		
	1 juni 2016	Belastingdienst		
	1 juli 2016	Raad voor de Kinderbescherming		
	1 juli 2016	Johan de Wit-huis / Grafelijke Zalen		
	15 juli 2016	Rijksdienst voor Ondernemend NL		
<b>2016</b>		<b>Totaal</b>	<b>534</b>	<b>240</b>
	1 maart 2017	Dienst Justitiele Inrichtingen		
	1 mei 2017	Nationaal Archief		
	1 mei 2017	Hoge Raad van Adel		
	1 september 2017	Ambtswoning		
	1 september 2017	Koningskade 4		
	1 november 2017	Algemene Zaken		
<b>2017</b>		<b>Totaal 2017</b>	<b>721</b>	<b>345</b>
	1 januari 2018	Belastingdienst Tilburg		
	2 januari 2018	NVWA locaties		
	1 februari 2018	Tweede Kamer		
	1 februari 2018	Tweede Kamer (gedetacheerd)		
	1 februari 2018	Immigratie en Naturalisatiedienst		
	1 maart 2018	Belastingdienst Den Helder		
	23 april 2018	FM Haaglanden (Terminal)		
	1 juli 2018	DJI Den Dolder		
	1 juli 2018	BCFD Zwolle		
	1 september 2018	Domeinen (Hoogeveen)		
	1 september 2018	Defensie (kantoor locaties)		
	1 oktober 2018	Domeinen (Bleiswijk)		
	1 oktober 2018	Domeinen Ulicoten		
	5 november 2018	Rijkswaterstaat		
	5 november 2018	B/CFD Hoogezand-Sappermeer		
	1 december 2018	B/CFD Breda (uitbreiding)		
<b>2018</b>		<b>Totaal 2018</b>	<b>1035</b>	<b>526</b>
	1 januari 2019	RAFEB		
	1 februari 2019	ACM		
	4 maart 2019	FMH Alexanderveld (Den Haag) (verhuizing)		
	1 maart 2019	DJI Dr. Stolteweg 40 (Zwolle) (uitbreiding)		
	1 juni 2019	SZW/ resident		
	1 oktober 2019	Openbaar Ministerie		
<b>2019</b>		<b>Totaal 2019</b>	<b>1150</b>	<b>673</b>
	1 januari 2020	NFI		
	1 januari 2020	DUO		
	1 april 2020	Raad van de Rechtspraak		
	1 april 2020	JUSTID		
	april/ mei	Inspectie van het Onderwijs (inhuizen bij BD Utrecht)		
	1 juni 2020	Rekenkamer		
	1 september 2020	BZK/V&J turfmarkt (CDV FMH)		
	1 oktober 2020	Hoftoren (Den Haag)		
	1 oktober 2020	Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (Amersfoort)		
	1 oktober 2020	Centraal justitieel Incasso Bureau (Leeuwarden)		
	1 oktober 2020	CDV FMH overige locaties		
	1 oktober 2020	RIVM Signaalrood 15 Zoetermeer d.t.v. CDV FMH		
	1 november 2020	BZK Beatrixpark		
	1 november 2020	Eerste Kamer		
<b>2020</b>		<b>Totaal 2020</b>	<b>1516</b>	<b>960</b>

Exclusief medewerkers met een arbeidsbeperking.