



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

Onderzoeksrapport

Vereenvoudiging financiering dienstverlening  
RSO door uniformering, transparantie en  
rolvastheid

## Colofon

Titel	Vereenvoudiging financiering dienstverlening RSO door uniformering, transparantie en rolvastheid
Uitgebracht aan	pSG-SZW
Datum	26 juli 2021
Kenmerk	2021-0000154196
Referentienummer	2020-SZW-010

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

## Managementsamenvatting—5

- 1 Daadwerkelijk uniformeren en nakomen van de afspraken in de DVA—8**
  - 1.1 Zorg voor overeenstemming over aard en kwaliteit van de dienstverlening in de DVA—9
    - 1.1.1 Uniformering van de dienstverlening kent beperkingen bij speciale gebouwen—10
    - 1.1.2 Hoe verhoudt resultaatgerichte schoonmaak zicht tot additionele/basisplus dienstverlening?—10
    - 1.1.3 Wat als (nog) niet alle afnemers/locaties alle dienstverlening afnemen?—11
    - 1.1.4 Sluit RPDC, PDC-RSO en DVA op elkaar aan – ook wat betreft gebruik van begrippen—11
  - 1.2 Maak heldere afspraken over de wijze en frequentie van facturen en kom deze na—12
    - 1.2.1 Sluit met afspraken over factureren in de DVA aan bij de gewenste praktijk.—12
    - 1.2.2 Ga in gesprek over specifieke wensen en kom tot overeenstemming, met zoveel mogelijk uniformering in het licht van SGO5 gedachtegoed—12
    - 1.2.3 Zorg voor juist en tijdig factureren—13
  - 1.3 Bepaal en ontwikkel de benodigde managementinformatie—14
- 2 Zet verdere stappen in transparantie en vereenvoudiging van de financiering—15**
  - 2.1 Meer inzicht bieden met transparantie in de tarieven—15
    - 2.1.1 Bied meer inzicht in opbouw tarieven—15
    - 2.1.2 Bied inzicht in financiële consequenties van investering schoonmaak—16
  - 2.2 Vereenvoudig de financiering door zoveel mogelijk in het tarief onder te brengen—17
    - 2.2.1 Breng zoveel mogelijk (specifieke) dienstverlening onder bij de generieke dienstverlening—17
    - 2.2.2 Regiekosten onderbrengen in de tarieven—18
  - 2.3 Ontwikkelingen voor de toekomst—18
    - 2.3.1 Budgetten centraal per afnemer, geen interne doorbelasting—19
    - 2.3.2 Op termijn lumpsum en één keer per jaar factureren?—19
    - 2.3.3 Centrale bekostiging als (verre) stip op de horizon—19
- 3 Rolvaste aansturing als belangrijke randvoorwaarde om verdere stappen te kunnen zetten—20**
  - 3.1 Goede rolinvulling zorgt voor krachtige en heldere aansturing van de generieke dienstverlening—20
    - 3.1.1 Een eigenaar die zorgt voor rolvastheid in Bestuurlijk Overleg—21
    - 3.1.2 De invulling van het coördinerend opdrachtgeverschap en de vertegenwoordiging van de afnemers—21
    - 3.1.3 Een dienstverlenende opdrachtnemer die zakelijk mag (en moet) zijn—22
  - 3.2 Het BO en goed samenspel met SOR en andere gremia—22
    - 3.2.1 Borgen betrokkenheid en inbreng afnemers via SOR—22
    - 3.2.2 Overige gremia—23
  - 3.3 Rekening houden met verschillen in afnemers—23

<b>4</b>	<b>Verantwoording onderzoek—25</b>
4.1	Doelstelling en onderzoeksvragen—25
4.2	Object van onderzoek, afbakening en definities—25
4.3	Referentiekader—27
4.4	Onderzoeksaanpak—28
4.5	Relatie tussen de onderzoeksvragen en het rapport—29
4.6	Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging—30
4.7	Verspreiding rapport—30

**5 Ondertekening—31**

**Bijlage: Managementreactie van de opdrachtgever—Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

# Managementsamenvatting

## Aanleiding en doelstelling onderzoek

De Rijksschoonmaakorganisatie (RSO) is op 1 januari 2014 opgericht en sinds 1 januari 2016 operationeel als onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Bij de oprichting van de RSO is gekozen voor een geleidelijke inbesteding van schoonmaakdiensten, waarbij contracten 'as is' zijn overgenomen. In de periode 2016-2020 zijn steeds meer locaties 'aangesloten' bij de RSO en daarmee ook steeds meer schoonmakers in dienst gekomen van de Rijksoverheid. De RSO is inmiddels uitgegroeid tot een uitvoeringsorganisatie met circa 1.600 medewerkers die werkzaam zijn op circa 575 locaties.

Omdat de (markt)contracten 'as is' (tegen dezelfde marktprijs) zijn overgenomen, waren er met de verschillende afnemers verschillende afspraken rond de dienstverlening van de RSO, met een grote diversiteit aan bijvoorbeeld schoonmaakeisen, prestatienormen, prijzen en inzet en werkdruk van schoonmakers. Het per 2021 invoeren van een standaard format dienstverleningsafspraken (hierna: DVA) met een looptijd van drie jaar en een standaard vierkante meter prijs voor de Basis Dienstverlening (RSO schoonmaak regulier) en een vast uurtarief voor Additionele Dienstverlening (RSO schoonmaak op verzoek) is een eerste stap geweest in het vereenvoudigen van de financiering van de dienstverlening en uniformeren van de afspraken.

Op verzoek van de plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van SZW, tevens eigenaar van de RSO, heeft de ADR de uitvoering van de huidige financiering van de dienstverlening van de RSO in beeld gebracht en is nagegaan wat mogelijk/nodig is voor verdere vereenvoudiging. De opdrachtgever krijgt met dit inzicht handvatten om volgende stappen te kunnen zetten en keuzes te kunnen maken bij het verder vereenvoudigen van de financiering van de dienstverlening van de RSO. Voor een nadere uitwerking van de aanpak van dit onderzoek wordt verwezen naar de verantwoording in hoofdstuk 4. Daar staat ook op welke wijze de onderzoeksvragen zijn beantwoord. De reactie van de opdrachtgever op de resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in de managementreactie (bijlage 1).

## **Algemeen beeld: eerst de basis op orde, dan tijd voor volgende stappen, met rolvaste aansturing als belangrijke randvoorwaarde**

Uit ons onderzoek blijkt dat de verschillende stakeholders de huidige manier van financiering op onderdelen onnodig omslachtig vinden. Vooral het 1-op-1 doorbelasten wordt daarbij genoemd. Het ligt vanuit het SGO5 model voor de hand om dit op te lossen via de weg van transparantie in de tarieven en waar mogelijk dienstverlening als generieke dienstverlening aan te bieden en onder het tarief te brengen. Met alleen aparte afspraken in bijzondere gevallen. Maar om dat te kunnen doen moet wat betreft de betrokken afnemers eerst de basis op orde zijn en is er ook tijd nodig om met elkaar tot een rolvaste aansturing van de RSO te komen.

### *Eerst de basis op orde: daadwerkelijk uniformeren en nakomen van de afspraken in de DVA (zie hoofdstuk 1)*

Met het per 2021 invoeren van één standaard format DVA en een m<sup>2</sup>/uurtarief is de financiering van de dienstverlening RSO eenvoudiger geworden en zijn er minder verschillende afspraken met afnemers over dienstverlening en de ondersteunende processen. De RSO heeft ook intern stappen gezet: de interne processen lopen

beter. Maar dat wil niet zeggen dat het nu allemaal 'vanzelf' gaat. 2021 moet zich bovendien nog bewijzen.

De procesbeschrijvingen in het medio vorig jaar vastgestelde handboek Administratieve Organisatie - Interne Beheersing (AO-IB) van de RSO<sup>1</sup> en de praktijk wijken van elkaar af. Het is voor medewerkers RSO nog zoeken hoe met de beschrijvingen in het Handboek om te gaan. De afspraken met de afnemers lijken met één DVA uniform, maar de achterkant is complex(er): verschillende afnemers hebben toch nog verschillende wensen ten aanzien van de manier van factureren en er leven nog verschillende beelden rond (uniforme) dienstverlening. Ook sluiten de DVA en de Rijksbrede Producten- en Dienstencatalogus (RPDC, gehanteerd door de concern dienstverleners (CDV's)) en PDC-RSO nog niet op elkaar aan. Managementrapportages die het benodigde inzicht geven en van belang zijn om in de driehoek de rollen goed te pakken moeten nog worden ontwikkeld.

Kortom, de eerstvolgende stappen die nu gezet moeten worden zijn:

- zorg voor overeenstemming over de aard en kwaliteit van de dienstverlening (en de uitvoering daarvan),
- maakheldere afspraken over de wijze en frequentie van factureren en kom deze na, en
- bepaal en ontwikkel de benodigde managementinformatie.

*Volgende stappen: mogelijkheden voor meer transparantie en vereenvoudigen van de financiering van de dienstverlening – met centrale bekostiging als (verre) stip op de horizon (zie hoofdstuk 2)*

Via de weg van (eerst) transparantie in tarieven kan (vervolgens) vereenvoudiging in de financiering van de dienstverlening worden bereikt door zoveel mogelijk (generieke) dienstverlening in het tarief onder te brengen. Ook de kosten voor regie kunnen dan in het tarief worden ondergebracht. Door dit inzicht in de tariefopbouw en toewerken naar een integraal kostprijsmodel worden ook de knoppen zichtbaar waaraan gedraaid kan worden. Dit helpt om (met de benodigde managementinformatie) in de stuurgroep vanuit de verschillende rollen het juiste gesprek te voeren. Op termijn kunnen indien gewenst en waar nodig volgende stappen worden gezet richting centrale bekostiging.

Stakeholders/afnemers hebben begrip voor de situatie van de RSO en waardering voor de stappen die zijn gezet. Maar om deze volgende stappen te kunnen zetten is tijd en stabiliteit nodig, zodat eerst de basis op orde komt en het vertrouwen ontstaat dat nodig is om stappen te zetten.

*Met rolvaste aansturing als belangrijke randvoorwaarde (zie hoofdstuk 3)*

Zowel uit het SGO5 gedachtegoed<sup>2</sup> als uit ons onderzoek blijkt dat goede samenwerking in de driehoek een belangrijke randvoorwaarde is om succesvol sturing te geven aan rijksbrede dienstverlening en stappen te zetten in het SGO5 groeimodel. Rolvastheid van de verschillende stakeholders is daarbij van groot belang. Met het sturingsmodel dat per 2021 geldt en het instellen van een Bestuurlijk Overleg RSO (BO) cf. SGO5 gedachtegoed zijn stappen gezet.

De RSO en haar stakeholders hebben nog niet heel veel ervaring opgedaan met het nieuwe sturingsmodel en de rolinvulling in de praktijk van de RSO. Op basis van de eerste ervaringen zijn er enkele aandachtspunten rond aansturing en rolinvulling. Daarbij is het van belang rekening te houden met de verschillende soorten afnemers, zonder dat iedereen zichzelf als uniek bestempeld. Een zekere mate van solidariteit en flexibiliteit van de afnemers is nodig om tot een goede balans te komen om daadwerkelijk te kunnen profiteren van de voordelen van het centraliseren van de dienstverlening, waarbij voor de grootste groep afnemers

---

<sup>1</sup> RSO, "Handboek Administratieve Organisatie – Interne Beheersing", vastgesteld door de directeur RSO op 23 juli 2020, ingangsdatum 1 juli 2020

<sup>2</sup> Zie voor uitleg over SGO5 paragraaf 4.3 over het gehanteerde referentiekader

uniformering van de dienstverlening geldt en alleen voor de echte uitzonderingen aparte afspraken worden gemaakt.

# 1 Daadwerkelijk uniformeren en nakomen van de afspraken in de DVA

Met ingang van 2021 is sprake van een standaard format DVA dat voor alle (25) afnemers geldt. Uitgangspunt bij het standaard format DVA is harmonisering van (indicatoren van) de dienstverlening en van het klantproces en van de voorwaarden waaronder dienstverlening plaats vindt. De DVA heeft een geldigheid van drie jaar<sup>3</sup>. Daarbij is afgesproken om jaarlijks de bijlagen A en B (met voor de betreffende afnemer de afspraken over welke diensten per locatie worden geleverd en de bijbehorende financiële vergoeding) te vernieuwen en deze herziene DVA's te laten ondertekenen door de 25 afnemers.

Met de DVA en de PDC-RSO (die eveneens geldt per 2021 en als bijlage E is opgenomen in de DVA) is cf. het SGO5 gedachtegoed sprake van uniformering en standaardisatie van aard, inhoud en dienstverleningsniveau van de generieke dienstverlening (RSO schoonmaak regulier op basis van tarief per m2 en op verzoek op basis van uurtarief). Ook voor de specifieke (externe) dienstverlening is met de PDC sprake van uniformering en standaardisatie van aard, inhoud en dienstverleningsniveau. Deze externe dienstverlening (die 1-op-1 wordt doorbelast aan de afnemer) kent een aantal benoemde categorieën en is voor een deel planmatig, al wordt deze nog niet door iedereen afgenomen<sup>4</sup>. In het standaard format DVA is verder het klantproces geüniformeerd: er is aangegeven wat de taken en verantwoordelijkheden zijn van de opdrachtgever en de opdrachtnemer, welke overlegstructuren er zijn<sup>5</sup>, hoe het proces ten aanzien van facturatie loopt en welke managementinformatie zal worden verstrekt.

De PDC-RSO en het standaard format DVA vormen een verbetering ten opzichte van de veelheid aan afspraken die er waren als gevolg van het 'as is' overnemen van de dienstverlening bij de aansluitingen. Toch blijken er in de praktijk nog verschillen te zijn en is een en ander nog niet volledig uitgekristalliseerd. Het standaard format DVA heeft de discussiepunten en punten waarover nog geen overeenstemming is, zichtbaar gemaakt. De eerstvolgende stap is op deze punten overeenstemming te bereiken en ervoor te zorgen dat de afspraken uit de DVA ook daadwerkelijk kunnen worden nageleefd.

---

<sup>3</sup> Met uitzondering van één afnemer die alleen contracten voor een jaar kan aangaan.

<sup>4</sup> Zie afbeelding 1 'Soorten dienstverlening in DVA' voor de verschillende soorten dienstverlening die worden onderscheiden (inclusief de wijze van financiering en de omvang)

<sup>5</sup> Voor taken en verantwoordelijkheden en overlegstructuren zie H3.



<b>Soorten dienstverlening in DVA, wijze van financiering en omvang (verwachting 2021, afgerond)</b>		
<i>(in SGO5 termen generieke dienstverlening)</i>		
<b>RSO schoonmaak regulier:</b> Alle planmatige schoonmaakactiviteiten van de producten en diensten zoals die in de PDC-RSO zijn omschreven. Deze dienstverlening wordt door de RSO zelf uitgevoerd. (in SGO5 termen basisdienstverlening)	Tarief per m2	54,6 mln.
<b>RSO schoonmaak op verzoek:</b> Aanvullende (extra) werkzaamheden die niet tot de basis dienstverlening (conform resultaatgerichte dag-schoonmaak) worden gerekend, maar plaatsvindt in het verlengde van de basis dienstverlening die in eigen beheer worden uitgevoerd. (in SGO5 termen basisplustdienstverlening)	Tarief per uur	10,6 mln.
<i>Externe dienstverlening: Activiteiten die binnen de verantwoordelijkheid (=scope) van de RSO vallen, maar (vooralnog) worden uitbesteed door de RSO (in SGO5 termen specifieke dienstverlening met dien verstande dat een deel planmatig is)</i>		
<b>Externe dienstverlening planmatig:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Glasbewassing (planmatig)</li> <li>• Plaagdiermanagement</li> <li>• Sanitaire gebruiks- en verbruiksartikelen</li> <li>• Specialistisch vloeronderhoud (planmatig)</li> <li>• Dieptereiniging keukens (planmatig)</li> </ul>	1-op-1 doorbelasting	8,7 mln.
<b>Externe dienstverlening op aanvraag:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Specialistisch vloeronderhoud op aanvraag</li> <li>• Raambedekking op aanvraag</li> <li>• Dieptereiniging op aanvraag</li> <li>• Plaagbestrijding op aanvraag</li> <li>• Glasbewassing op aanvraag</li> </ul>	1-op-1 doorbelasting	0,6 mln. (inschatting RSO op basis van 2020)
<i>Overig</i>		
<b>Regie op dienstverlening:</b> Locatie- en contractmanagement	Jaarlijks bedrag (per departement vastgesteld op basis van een verdeelsleutel) dat beschikbaar wordt gesteld aan RSO (vastgesteld door ICBR 20-12-2016)	1,8 mln.

Afbeelding 1: Soorten dienstverlening in DVA

### 1.1 Zorg voor overeenstemming over aard en kwaliteit van de dienstverlening in de DVA

Uit ons onderzoek blijkt dat er nog niet met alle afnemers overeenstemming is over de uniformering van de dienstverlening: over wat voor iedereen geldt en wat locatie specifiek is en over het kwaliteitsniveau van de resultaatgerichte schoonmaak, ook in relatie tot RSO schoonmaak op verzoek<sup>6</sup>. Met het oog op het SGO5 gedachtegoed om zoveel mogelijk dienstverlening generiek te maken is ook standaardisatie van de externe dienstverlening een logische stap, maar wat te doen als nog niet iedereen alle diensten afneemt? Ook het aansluiten van de PDC op de DVA is van belang om tot overeenstemming te komen.

<sup>6</sup> In het Strategisch opdrachtgeversoverleg RSO (SOR) van 23-11-2020 is afgesproken dat de relatie resultaatgericht schoonmaken en (extra) RSO schoonmaak op verzoek eind 2021 expliciet geëvalueerd zal worden.

### 1.1.1 *Uniformering van de dienstverlening kent beperkingen bij speciale gebouwen*

Verschillende betrokkenen wijzen, ook vanuit het SGO5 gedachtegoed, op het belang van uniformeren van de dienstverlening, maar geven ook aan dat er beperkingen aan zitten (dat zie je ook bij andere Shared Service Organisaties - SSO's). De beperkingen lijken vooral te liggen bij de verschillende soorten gebouwen (d.w.z. niet kantoorgebouwen). In het standaard format DVA wordt ruimte geboden voor dergelijke afwijkingen: "Wanneer er locatie specifieke omstandigheden zijn die afwijking van de basisdienstverlening vereisen, zal in de bijlage bij de DVA de afwijking nader worden omschreven".

Voor 'speciale gebouwen' (bijvoorbeeld gebouwen die zeer beperkt worden gebruikt of gebouwen met bijzondere gebruikers) moeten in sommige gevallen nog aparte afspraken gemaakt worden met de betreffende afnemers. Overweeg daarbij om dit buiten het standaard format DVA te doen. Daarmee blijft dit ook buiten het m2/uur tarief waarmee de opbouw van het tarief minder complex wordt. Bovendien blijft de kruisbestuiving tussen de verschillende afnemers in de tarieven hierdoor beperkt. Overigens moet er voor worden gewaakt dat deze aparte afspraken alleen gelden voor de echte uitzonderingen en dat niet alle gebouwen/afnemers uniek zijn, ook om hoge beheerslasten voor de RSO en daarmee hogere tarieven te voorkomen. Ook betekent het feit dat gebouwen/gebruikers 'uniek' zijn en er aparte afspraken worden gemaakt niet automatisch dat de schoonmaak goedkoper wordt. Vanuit de ervaringen met andere SSO's lijkt een verdeling van 80% generieke dienstverlening (met standaard afspraken voor de grootste groep gebouwen/afnemers) en 20% specifieke dienstverlening (met aparte afspraken voor speciale gebouwen/afnemers) logisch.<sup>7</sup>

Covid 19 heeft uiteraard effect gehad op de schoonmaak in de verschillende soorten gebouwen. Hoewel 'iedereen' in een groot deel van 2020 en 2021 thuis werkte zijn er nog steeds mensen in de kantoren en moet er dus ook schoon worden gemaakt. En bij sommige gebouwen, zoals de rechtbanken, zelfs extra i.v.m. alle maatregelen (bijvoorbeeld ook door de geplaatste spatschermen). Wat de precieze effecten zijn (geweest) en wat dat betekent voor de (toekomstige) dienstverlening en de dienstverleningsafspraken is nog niet bekend.

### 1.1.2 *Hoe verhoudt resultaatgerichte schoonmaak zich tot additionele/basisplus dienstverlening?*

In het standaard format DVA (bijlage D paragraaf 4) is voor de RSO schoonmaak regulier aangegeven dat de RSO *resultaatgericht* schoonmaakt. "Daarbij geldt als uitgangspunt: een gebouw of ruimte moet schoon zijn, als de RSO geweest is".<sup>8</sup> Dit wordt gedaan op basis van outputgerichte afspraken over het totaalbeeld van een pand of ruimte en de te bereiken eindresultaten. Daarnaast wordt (in bijlage D paragraaf 5) aangegeven hoe de kwaliteit wordt gemeten (verschillende soorten metingen op verschillende momenten met – soms nog te ontwikkelen - normen/kritische prestatie indicatoren - KPI's). Het is de bedoeling dat dit later in 2021 structureel is ingeregeld. Wanneer opdrachtgevers en RSO overeenstemming bereiken over deze indicatoren, dan gelden die kwaliteitsnormen/KPI's als de standaarden voor kwaliteitsmeting en verantwoording richting alle opdrachtgevers.

Stakeholders kijken verschillend naar resultaatgerichte schoonmaak. Sommige stakeholders bekijken resultaatgericht schoonmaken vanuit het perspectief van de schoonmaker, cf. de omschrijving van de resultaatgerichte schoonmaak in de DVA. De schoonmaker bepaalt wanneer een ruimte schoon is en of en hoeveel schoonmaak nodig is. Een gebouw of ruimte is schoon wanneer de schoonmaker is geweest. De 'resultaatgerichtheid' betreft de werkwijze, niet de uitkomst. Een extra ronde voor bijvoorbeeld de toiletten is vanuit dit perspectief een vorm van additionele dienstverlening.

---

<sup>7</sup> zie ook paragraaf 2.2.1

<sup>8</sup> pagina 25 standaard format DVA.

Andere stakeholders benaderen het vraagstuk vanuit het perspectief van de gebruiker. De gebruiker bepaalt wanneer een ruimte schoon is. Resultaatgericht schoonmaken betekent vanuit dit perspectief dat een gebouw of ruimte altijd schoon moet zijn. Een extra ronde om de toiletten schoon te houden is dan geen additionele dienstverlening maar onderdeel van het resultaatgericht schoonmaken. Om aan deze eis van 'altijd schoon' te kunnen voldoen zijn meer schoonmakers nodig en zal het tarief stijgen.

Het is belangrijk dat voor alle partijen helder wordt wat resultaatgericht schoonmaken betekent. Dat helder wordt wat de afnemers verwachten en wat de RSO kan bieden. Door de consequenties (kosten en alternatieven) in beeld te brengen kunnen keuzes gemaakt worden in de gewenste dienstverlening.

#### *1.1.3 Wat als (nog) niet alle afnemers/locaties alle dienstverlening afnemen?*

Hoewel er nog wat discussie over is, zorgt het standaard format DVA wel voor (meer) uniformiteit in de dienstverlening. Deze uniformering en standaardisatie van de dienstverlening geldt niet alleen voor de RSO schoonmaak regulier maar ook voor de planmatige externe dienstverlening, met dien verstande dat de planmatige externe dienstverlening nog niet door alle afnemers wordt afgenomen.

Het gaat dan om enkele afnemers die nog niet alle specifieke externe dienstverlening afnemen omdat deze contracten nog niet zijn overgenomen door de RSO. Het is de bedoeling dat deze dienstverlening over enkele jaren wel via de RSO wordt afgenomen. Tot die tijd geldt op dit punt bij betreffende afnemers een uitzondering in de DVA. Per product zal bekeken worden of en wanneer dit klaar is om onder de generieke dienstverlening en het tarief te brengen.

#### *1.1.4 Sluit RPDC, PDC-RSO en DVA op elkaar aan – ook wat betreft gebruik van begrippen*

Er worden, in de (verschillende versies van de) PDC-RSO en de DVA, verschillende begrippen gebruikt als het gaat om de soorten dienstverlening. Zo wordt in de PDC die als bijlage E in de DVA is opgenomen een andere indeling gehanteerd als in het standaard format DVA zelf. In het RSO dienstverleningsmodel wordt weer een andere indeling gehanteerd.

RSO schoonmaak op verzoek is niet expliciet genoemd in de PDC-RSO zoals opgenomen in de bijlage van de DVA. Deze wordt wel onderscheiden in bijlage D van de DVA (onder 'wat levert de RSO'). Ook de regie op dienstverlening is niet expliciet opgenomen in de PDC-RSO, maar wordt wel onderscheiden in bijlage D van de DVA (onder 'wat levert de RSO').

Daarnaast is het zoeken naar de aansluiting met de indeling die SGO5 hanteert. Daarbij is het soms onduidelijk wat wordt bedoeld en lijkt het soms inconsistent. Ook lijkt in de PDC-RSO een deel van de externe dienstverlening niet 1-op-1 te worden doorbelast maar op basis van een vast kwartaalbedrag. Dit lijkt niet consistent met alle overige opmerkingen in DVA waar staat dat alle externe dienstverlening 1-op-1 wordt doorbelast.

En verder worden in de RPDC en PDC-RSO verschillende indelingen gebruikt. De externe specifieke dienstverlening (planmatig en op aanvraag) uit de PDC-RSO is in de RPDC onderdeel van de generieke dienstverlening (basis en basisplus). Daarbij ontbreken in de RPDC de volgende producten/diensten die wel zijn opgenomen in de PDC-RSO:

- specialistisch vloeronderhoud (planmatig)
- dieptereiniging keukens (planmatig)
- specialistisch vloeronderhoud op aanvraag
- raambedekking op aanvraag
- dieptereiniging op aanvraag
- plaagbestrijding op aanvraag

## 1.2 Maak heldere afspraken over de wijze en frequentie van facturen en kom deze na

In de standaard format DVA zijn uniforme afspraken gemaakt over het proces van factureren. Alle dienstverlening wordt cf. DVA met ingang van 2021 per kwartaal achteraf gefactureerd met een specificatie per locatie, gebaseerd op de DVA bijlage, "met een bedrag voor basisdienstverlening" (RSO schoonmaak regulier) "en 1-op-1 doorbelasting van uitbestede activiteiten die onder basispakket behoren" (externe dienstverlening planmatig). De rest ("additioneel en uitbestede activiteiten die niet onder het basispakket zijn opgenomen" – dat wil zeggen de RSO schoonmaak op verzoek en de externe dienstverlening op aanvraag) wordt opgenomen onder verwijzing naar geaccordeerde (digitale) bon en/of offerte.

Dat betekent vier facturen per jaar voor 25 afnemers: dus 100 facturen. Ten opzichte van 2020 is dat een sterke vermindering van het aantal facturen. In 2020 zijn 192 facturen verstuurd (waarvan 25 correcties) voor schoonmaak regulier en 323 facturen voor externe dienstverlening (waarvan 9 correcties) die 1-op-1 wordt doorbelast. Uit ons onderzoek blijkt echter dat in de praktijk wordt afgeweken van de gemaakte afspraken.

Sommige afnemers hebben ook aanvullende wensen of beroepen zich op andere afspraken. Het standaard format DVA biedt daarvoor ruimte door de volgende zinsnede: "De RSO zal aansluiten bij de (digitale werkwijze van Opdrachtgevers als het gaat om het (elektronisch) bestel- en facturatiesysteem". Vanuit het SGO5 gedachtegoed ligt het voor de hand dit klantproces zo veel mogelijk te uniformeren.

Verder is het voor de afnemers belangrijk dat de RSO tijdig en juist factureert. Niet alleen voor de administratie, maar ook voor het vertrouwen om volgende stappen te kunnen zetten in het vereenvoudigen van de financiering van de dienstverlening. Daarvoor moeten de interne processen bij de RSO op orde zijn gebracht.

### 1.2.1 *Sluit met afspraken over factureren in de DVA aan bij de gewenste praktijk.*

In de DVA staat dat de RSO per 2021 per kwartaal per afnemer een factuur stuurt met daarop een uitsplitsing van de dienstverlening per pand. In de praktijk blijkt de RSO daarvan af te wijken. Voor het eerste kwartaal is alleen de reguliere schoonmaak gefactureerd. De additionele en specifieke dienstverlening van het eerste kwartaal is nog niet gefactureerd. Het is de bedoeling van de RSO dat er een pro-forma factuur wordt gestuurd om aan de afnemer te vragen of dit gefactureerd kan worden. De DVA en het interne handboek van de RSO maken geen melding van pro-forma facturen.

### 1.2.2 *Ga in gesprek over specifieke wensen en kom tot overeenstemming, met zoveel mogelijk uniformering in het licht van SGO5 gedachtegoed*

Verschillende afnemers hebben specifieke wensen of eisen ten aanzien van het factureren. Bijvoorbeeld om aan te sluiten bij de systemen of werkwijze van de betreffende afnemer. Het gaat dan bijvoorbeeld om het noteren van inkoopnummers die de afnemer hanteert. Ook zijn er afnemers die i.v.m. doorbelasting/toerekening naar decentrale onderdelen een aparte factuur per pand willen (een specificatie is voor sommige afnemers niet genoeg). De wens voor facturen per pand of per groep bewoners/gebruikers is ingegeven vanuit de administratieve last (als een afnemer dit vervolgens zelf moet uitsplitsen) en soms ook vanuit zeggenschap geredeneerd (locaties willen zelf factuur ontvangen, controleren en betalen). Afnemers beroepen zich op eerder gemaakte afspraken.

In het kader van efficiency en in lijn met het SGO5 gedachtegoed is het nodig om de processen zo uniform mogelijk te houden. Daarbij is het wel belangrijk er rekening mee te houden dat de administratieve last niet zondermeer verschuift naar de afnemers, zo is onder ander in het SOR aangegeven. Aan de andere kant kan ook niet aan alle individuele eisen worden voldaan. Uniformering en mee bewegen in de richting van het SGO5 gedachtegoed/groeimodel, tenzij het echt niet anders kan,

lijkt daarbij een passend uitgangspunt. Vooral het punt van interne doorbelasting en daarvoor het benodigde factureren per pand lijkt daarbij een belangrijk discussiepunt. Vanuit het SGO5 groeimodel is het de bedoeling dat er geen onderlinge verrekening tussen centraal en decentraal plaatsvindt voor generieke bedrijfsvoering.

### 1.2.3 *Zorg voor juist en tijdig factureren*

In het licht van de financiering van de dienstverlening leidt het feit dat processen nog niet altijd goed lopen ertoe dat niet altijd tijdig en juist wordt gefactureerd aan afnemers. Dit blijkt ook uit de bevindingen in het Auditrapport 2019 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)<sup>9</sup> en het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (AR)<sup>10</sup> over dat jaar waaruit blijkt dat het financieel beheer van de RSO ten opzichte van 2018 licht was verbeterd maar over 2019 bezien nog niet op orde was. In 2020 zijn stappen gezet om een en ander op orde te krijgen<sup>11</sup>. Het handboek (Administratieve Organisatie) waarin de processen zijn vastgelegd speelt daarbij een belangrijke rol. Of dat ook leidt tot juist en tijdig factureren moet zich nog gaan bewijzen. In het verleden is gebleken dat dit best een uitdaging is, zo blijkt uit de interviews.

Vooral ten aanzien van het juist en tijdig betalen en 1-op-1 doorbelasten en het daarvoor (handmatig) uitsplitsen van de factuur van de externe dienstverlener (welke dienst, welke afnemer en welke locatie) leverde problemen, mede door de achterstanden die er waren ontstaan en het proces van de prestatieverklaring dat niet goed liep<sup>12</sup>.

Uit ons onderzoek blijkt dat er nog andere aspecten niet goed zijn gegaan bij het factureren/1-op-1 doorbelasten. Zo is de indexatie van de planmatige externe dienstverlening niet (tijdig) doorgevoerd in de DVA omdat dit niet goed was ingeregeld. De (doorgaans) vele wijzigingen en de vele offertes/calculaties die als gevolg daarvan moeten worden gemaakt kosten de RSO veel tijd en dit is foutgevoelig (met invloed op correcte en aantoonbare doorbelasting richting de opdrachtgever). Capaciteitstekort bij DVA-beheer was tot voor kort een knelpunt. Dat zou volgens de RSO nu zijn opgelost.

Geïnterviewden noemen verschillende mogelijke oorzaken voor het (nog) niet op orde zijn van de processen. De bemensing is een blijvend aandachtspunt. Het gaat dan om continuïteit van zowel capaciteit als kennis. Verder moet het handboek zich nog 'zetten'. Het handboek en de praktijk sluiten nog niet helemaal op elkaar aan. Medewerkers zoeken nog naar hun rol in het geheel, medewerkers hebben nu vaak alleen zicht op hun eigen deel van de werkzaamheden en niet op het geheel. Vooral de momenten van 'overdracht' zijn in de praktijk nog kwetsbaar. En in het verlengde daarvan is er een spanning tussen het ad hoc zaken oppakken en oplossen (wat doorgaans gebeurt) en écht ruimte hebben om te werken aan structurele veranderingen.

De afnemers hebben niet alleen last van het niet juist en tijdig factureren, maar kunnen de factuur ook niet betalen als deze niet de benodigde informatie bevat. Voor de afnemers is informatie over de aansluiting van de factuur op de DVA en/of de opdracht/offerte van belang i.v.m. het vaststellen van de prijs.<sup>13</sup> Om de

---

<sup>9</sup> Auditrapport 2019 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)

<sup>10</sup> Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) Rapport bij het jaarverslag - Algemene Rekenkamer

<sup>11</sup> Uit het Auditrapport 2020 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) blijkt dat het contractbeheer en de verplichtingenadministratie nog niet op orde zijn.

<sup>12</sup> De dienstverleningsmanager ontvangt de facturen niet altijd (tijdig) via het systeem, waardoor de prestatieverklaring niet is afgegeven en facturen niet (tijdig) worden betaald. Dit komt waarschijnlijk omdat er met verschillende systemen wordt gewerkt, waardoor de factuur pas in het financiële systeem wordt opgenomen (voor prestatieverklaring) als het in het andere systeem (SOP) is afgewikkeld. Voor de prestatieverklaringen bij opdrachten kleiner dan 50 euro wordt met een steekproef gewerkt.

<sup>13</sup> Zie ook specifieke wensen rond opdrachtnummers zoals genoemd in paragraaf 1.2.2

(kwaliteit van de) geleverde dienstverlening te kunnen vaststellen is een prestatieverklaring van belang. Voor wat betreft de externe dienstverlening gaat het hier om de prestatieverklaring die de RSO afgeeft. De afnemer koppelt vervolgens de factuur met de 1-op-1 doorbelasting aan de offerte waarmee de afnemer mee akkoord is gegaan. Voor de RSO schoonmaak dienen de VSR metingen<sup>14</sup> (cf. afspraak in DVA) als prestatieverklaring voor de afnemers.

Verschillende afnemers geven aan geen gegevens uit de VSR metingen te hebben ontvangen. Daarmee ontbrak een onderbouwing van de geleverde prestatie waarmee facturen niet rechtmatig konden worden betaald. Door de RSO is aangegeven dat sinds kort de VSR metingen voor alle afnemers beschikbaar zijn. Sommige afnemers en medewerkers RSO ervaren overigens op dit punt een dubbele controlelast: zowel de RSO als de afnemer zou de kwaliteit van de schoonmaak moeten aantonen. Navraag leert dat dit als een probleem wordt ervaren doordat de RSO de kwaliteit van de uitvoering van de RSO schoonmaak niet goed kan aantonen.

### **1.3 Bepaal en ontwikkel de benodigde managementinformatie**

In het standaard format DVA (hoofdstuk 6) zijn afspraken opgenomen over welke managementinformatie wordt geleverd. De opdrachtnemer levert aan de opdrachtgever periodiek inzicht in de kwaliteit van de dienstverlening op basis van KPI's met zo nodig verbeterplannen<sup>15</sup> en informatie over de kwantiteit van de dienstverlening. Dit is vastgelegd in bijlage F. In die bijlage staat dat partijen nadere afspraken maken over de vorm waarin deze rapportage wordt geleverd. En "Als de Opdrachtgever aanvullende managementinformatie wenst, dan geeft de Opdrachtnemer aan of hij deze kan opleveren en welke kosten hiervoor eventueel in rekening worden gebracht". Een uniforme (kwartaal)rapportage wordt op dit moment ontwikkeld.

De afnemers geven aan dat deze managementinformatie wordt gemist. Ze verwachten van de RSO dat ze transparantie bieden. Daarbij worden verschillende wensen geuit. Het is belangrijk om na te gaan welke managementinformatie nodig is om de verschillende rollen in de driehoek goed in te kunnen vullen en het juiste gesprek met elkaar te kunnen voeren in het Strategisch Opdrachtgeversoverleg RSO (SOR) en het Bestuurlijk Overleg RSO (BO)<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Dit is een technische kwaliteitsmeting (en keurmerk), ontwikkeld door de Vereniging Schoonmaak Research (VSR)

<sup>15</sup> Zie ook paragraaf 1.1.2 over verschillende soorten kwaliteitsmetingen op verschillende momenten met – soms nog te ontwikkelen – normen/KPI's.

<sup>16</sup> Zie ook hoofdstuk 3



## 2 Zet verdere stappen in transparantie en vereenvoudiging van de financiering

Na het op orde brengen van de basis, zoals beschreven in hoofdstuk 1 kunnen er verdere stappen worden gezet in het bieden van transparantie in de tarieven en vervolgens het verder vereenvoudigen van de financiering door zoveel mogelijk (generieke) dienstverlening onder het tarief te brengen. Daarna kunnen eventueel volgende stappen worden gezet in het SGO5 groeimodel, met centrale bekostiging als (verre) stip op de horizon.

### 2.1 Meer inzicht bieden met transparantie in de tarieven

Voor de RSO schoonmaak regulier en RSO schoonmaak op verzoek geldt, zoals aangegeven, respectievelijk een tarief per m<sup>2</sup> en een uurtarief. Voor de externe dienstverlening geldt een 1-op-1 doorbelasting. Op verzoek van de RSO is er in oktober 2020 door KPMG een externe toetsing uitgevoerd op de tariefsystematiek<sup>17</sup>. Daarbij is door KPMG aangegeven dat de calculatie logisch en volgbaar is. Tegelijkertijd volgen uit de toetsing een aantal observaties die verder onderzoek en/of verdere doorontwikkeling van de tarifieringssystematiek vragen om te komen tot een robuuster geheel.

Volgens het onderzoek van KPMG ontbreekt een heldere (overkoepelende) beschrijving van de tarifieringssystematiek waarin de opbouw en logica van het (Excel-)model, gehanteerde (detail-)aannames, gebruikte bronnen (incl. rationale) etc. worden toegelicht en geborgd. Bovendien kent het gebruik van Excel een aantal risico's en heeft het beperkte functionaliteiten ten aanzien van het bieden van transparantie en het uitvoeren van integrale validatie. Om een en ander inzichtelijk te maken en te borgen in de organisatie is de RSO bezig een Handboek Tarifieringssystematiek RSO op te stellen<sup>18</sup>.

#### 2.1.1 Bied meer inzicht in opbouw tarieven

In oktober 2020 zijn verschillende stukken rond de tariefbepaling/systematiek ter besluitvorming geagendeerd in de stuurgroep (waarop de RSO een onderzoek heeft laten uitvoeren door KPMG naar de gehanteerde systematiek). De tariefbepaling is niet opgenomen in de PDC van de RSO zoals het SGO5 model aangeeft. In het standaard format DVA wordt wel aangegeven dat er sprake is van een tarief per m<sup>2</sup> voor Schoonmaak RSO regulier, een uurtarief voor Schoonmaak RSO op verzoek, 1-op-1 doorbelasting voor externe dienstverlening en financiering via ICBR afspraak voor regie op dienstverlening. De hoogte van het vierkante meter tarief, waar de stuurgroep mee heeft ingestemd, wordt niet genoemd in de DVA (alleen totaalbedrag), het uurtarief wel.

Transparantie in de opbouw van tarieven wordt door verschillende afnemers gemist en blijkt voor afnemers belangrijk te zijn om vertrouwen te krijgen in de verdere (financiële) ontwikkeling van de RSO. Een deel van de afnemers geeft aan dat voor hen niet duidelijk is hoe de tarieven zijn berekend, er bestaan vragen over wat er wel/niet in de m<sup>2</sup>-prijs en in het uurtarief is opgenomen. Ook vraagt men zich af of er bijvoorbeeld geld voor innovatie in zit. Daarnaast leeft bij een deel van de stakeholders de vraag wat onder regiekosten wordt verstaan en waarom dat niet in het tarief is opgenomen.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> KPMG, "Toetsing van de tarifieringssystematiek Rijksschoonmaakorganisatie", oktober 2020.

<sup>18</sup> Het gaat hier om een concept versie 0.4 dd. 17 december 2020.

<sup>19</sup> Zie ook paragraaf 2.2.2

Transparantie in de tariefopbouw is daarnaast belangrijk om afnemers meer zicht te laten krijgen op de wijze waarop ze kunnen sturen in de gevraagde dienstverlening en daarmee in de kosten voor die dienstverlening. Men verkrijgt inzicht in kosten en in verschillen in kosten t.o.v. andere afnemers.

Om ervoor te zorgen dat afnemers meer inzicht hebben in de vaststelling van de tarieven verdient het aanbeveling om het Handboek tarifieringssysteem RSO verder uit te werken en daarin de adviezen van KPMG te betrekken (dit is nu nog een concept). Dan ligt er zichtbaar een degelijke onderbouwing van de tarieven. Vervolgens is het van belang hierover helder naar het BO en de afnemers te communiceren, waarbij de uitdaging is een technisch verhaal toch begrijpelijk voor het voetlicht te brengen. Overweeg verder om de tariefbepaling cf. SGO5 op te nemen in de PDC.

### 2.1.2 *Bied inzicht in financiële consequenties van investering schoonmaak*

De oprichting van de RSO is voortgekomen uit het besluit om de schoonmaakdiensten van de rijksgebouwen in eigen beheer uit te voeren<sup>20</sup>. Het Rijk wil als werkgever het goede voorbeeld geven door medewerkers in lagere loonschalen zelf ook in dienst te nemen en daarmee de zwakke positie van medewerkers in de facilitaire dienstverlening te verbeteren. Bij de start van de RSO was het uitgangspunt dat het in eigen beheer uitvoeren van de schoonmaakwerkzaamheden voor de gezamenlijke departementen een vrijwel budgetneutraal effect zou hebben. Dat de RSO niet duurder is/wordt dan de markt. Dit was gebaseerd op een daartoe opgestelde businesscase<sup>21</sup>. Daarbij is rekening gehouden met het BTW-effect (BTW is voor de overheid niet van toepassing op eigen personeel) en met het vervallen van de winstmarge van marktpartijen. Verder is uitgegaan van een vermindering van de regiekosten aan de zijde van de opdrachtgevers. Uitgangspunt is geweest dat de schoonmaakbudgetten incl. BTW die de betreffende Rijksorganisatie aan marktpartijen betaalden beschikbaar kwamen voor schoonmaakwerkzaamheden door/namens de RSO.

Verschillende stakeholders wijzen erop dat deze budget neutrale overgang onder druk is komen te staan, of dat er meer wordt betaald dan in de markt (met name voor de extra werkzaamheden). Stakeholders maken zich zorgen over de effecten van het inpassen in het Functiegebouw Rijk en het aansluiten bij de CAO Rijk. Om een indruk te krijgen van de impact van de verschillen in de uitgangspunten van de originele businesscase en de uitvoering in de praktijk, heeft KPMG in opdracht van de RSO een analyse op de originele businesscase in relatie tot kostenontwikkelingen RSO<sup>22</sup> uitgevoerd.

We hebben geen onderzoek gedaan naar de businesscase uit 2014 en evenmin naar de analyse van de businesscase van januari 2021, de opbouw van de tarieven en de consequenties van het aansluiten van de RSO bij de CAO Rijk en het Functiegebouw Rijk. Wat de kosten van investering zijn en of dit al dan niet duurder is voor afnemers, valt buiten de scope van dit onderzoek. Om verdere twijfel en discussie omtrent de consequenties van de investering te voorkomen is het van belang helder te zijn over de financiële gevolgen hiervan. En meer specifiek helderheid te geven of/hoe de financiële gevolgen van het inpassen van de RSO in het Functiegebouw Rijk en het aansluiten bij de CAO Rijk zich vertalen in de tarieven.

---

<sup>20</sup> Brief aan ICBR van pSG SZW en directeur RSO van 12 mei 2016, over oprichting van de RSO

<sup>21</sup> KPMG, "Doorontwikkelde businesscase investeren schoonmaak", eindrapport 14 april 2014.

<sup>22</sup> KPMG, "Analyse Businesscase Schoonmaak irt kostenontwikkelingen RSO", januari 2021



## 2.2 Vereenvoudig de financiering door zoveel mogelijk in het tarief onder te brengen

In het eerder genoemde rapport adviseert KPMG een integraal kostprijsmodel op te stellen. Dit is volgens de rapportage SGO5 Pijlerproject Bekostiging ook de huidige praktijk bij veel SSO's. Door zoveel mogelijk dienstverlening en kostenposten in het tarief te brengen ontstaat steeds meer een integraal kostprijsmodel. Daarmee wordt de financiering een stuk eenvoudiger, wordt er tijd bespaart in de uitvoering en is de uitvoering minder foutgevoelig. Een goed gedocumenteerd integraal kostprijsmodel, waarin inzicht wordt gegeven in hoe de tarieven zijn opgebouwd (transparant), maakt zichtbaar wat de (hoogte) van verschillende kosten beïnvloedt. Dit leidt het tot meer sturingsmogelijkheden voor opdrachtgevers, aangezien men met het kostprijsmodel als het ware steeds meer 'knoppen' krijgt om aan te draaien door eventuele aanpassing in de (kwaliteit van) de gevraagde dienstverlening en daarmee de tarieven kan beïnvloeden. Transparantie draagt bij aan het voeren van het juiste gesprek.

### 2.2.1 *Breng zoveel mogelijk (specifieke) dienstverlening onder bij de generieke dienstverlening*

Het SGO5 gedachtegoed gaat uit van zoveel mogelijk dienstverlening aan te bieden als generieke dienstverlening. Hoe meer dienstverlening onder generieke dienstverlening valt, hoe minder beheerlast bij de RSO en bij de afnemers.

De huidige externe dienstverlening (die in SGO5 termen nu als specifiek kan worden aangeduid) zou mogelijk (gedeeltelijk) kunnen worden toegevoegd aan de generieke dienstverlening. Dit zou betekenen dat deze dienstverlening onder het m2-tarief gebracht zou worden en bij extra op verzoek aanvullend in rekening wordt gebracht (bv. cf. een uurtarief). De 'vertaalslag' van de contracten met externe dienstverleners naar de generieke dienstverlening kan door de RSO gemaakt worden door doorrekening in het m2/uur tarief voor alle afnemers. Hoe meer dienstverlening onder generieke dienstverlening, en daarmee onder het m2/uur tarief valt, hoe gemakkelijker het wordt t.a.v. het beheer (minder foutgevoelig en minder tijd), aldus verschillende betrokkenen bij RSO. Als alle externe dienstverlening onder de generieke dienstverlening wordt gebracht dan is voor dat deel geen offertetraject en 1-op-1 doorbelasting meer nodig richting opdrachtgevers. De externe dienstverlening planmatig (8,7 mln.) kan dan als basisdienst onder het m2 tarief worden gebracht. De externe dienstverlening op verzoek (schatting 0,6 mln.) kan dan als basisplustarief (op verzoek) tegen een uurtarief worden gefactureerd. Met het vervallen van de 1-op-1 doorbelasting komt het risico van prijsfluctuaties in de externe dienstverlening bij de RSO te liggen. Dit risico zal de RSO moeten opvangen, bijvoorbeeld als (extra) risico-opslag in het tarief.

Ook voor afnemers wordt het eenvoudiger, aangezien er geen aparte offertes meer worden voorgelegd en er geen koppeling hoeft te worden gemaakt tussen offertes en facturen. Verschillende afnemers hebben aangegeven graag af te willen van 'dit schuiven van geld'. Daarbij gaat het in 2021 om naar verwachting 2750 facturen van externe dienstverleners waarvoor een prestatieverklaringen moeten worden gegeven om de factuur van de externe leverancier te betalen en correct, tijdig, volledig en aantoonbaar 1-op-1 door te belasten aan opdrachtgevers. Waarbij een factuur soms wel 30 tot 40 regels bevat, met betreffende verschillende opdrachten voor verschillende afnemers die gebundeld op een factuur terecht komen<sup>23</sup>.

Met het generiek maken van externe dienstverlening verandert voor afnemers de aansturing op de dienstverlening. De afnemers hebben niet meer te maken met offertetrajecten en daardoor mogelijk minder invloed op de werkzaamheden. Daartegenover staan dat de aansturing van de dienstverlening eenvoudiger en

---

<sup>23</sup> Er is door de RSO geen goede inschatting te geven van het aantal regels dat jaarlijks moet worden gekoppeld aan offertes en 1-op-1 moet worden doorbelast aan afnemers.

voorspelbaarder wordt (vast tarief). In plaats daarvan kunnen ze hun invloed uitoefenen op de generieke dienstverlening en het tarief via het SOR en het BO.

Door stakeholders zijn suggesties gedaan over de stap naar meer generieke dienstverlening. Het algemene beeld onder stakeholders is dat voor kantoorgebouwen heel veel dienstverlening, zo niet alle dienstverlening, onder de generieke dienstverlening gebracht kan worden. Voor andersoortige gebouwen dan kantoorgebouwen kan volgens stakeholders worden gekeken in hoeverre de omstandigheden aansluiten bij de generieke dienstverlening. Wanneer de gebouwen duidelijk heel anders van aard zijn of wanneer het gebruik zodanig afwijkt van reguliere kantoorgebouwen dat generieke dienstverlening geen optie is, dan kunnen hierover aparte afspraken gemaakt worden. Blijf ook hier waken voor het 'uniek' maken van (teveel) gebouwen als excuus voor maatwerk. Dit vraagt om een nauwkeurige afweging. En het zoveel mogelijk onder het vaste tarief brengen van dienstverlening doet een beroep op een zekere solidariteit tussen afnemers.

In de praktijk komt het voor dat (nog) niet alle diensten worden afgenomen. Tot die tijd kan dan een aangepast tarief gelden.<sup>24</sup>

### 2.2.2 *Regiekosten onderbrengen in de tarieven*

Verschillende stakeholders vragen zich af waarom de regiekosten niet in het tarief zijn opgenomen. Door de regiekosten voor dienstverlening onder te brengen in de tarieven wordt het inzicht en de sturingsmogelijkheden op deze kosten vergroot. Bij de oprichting van de RSO is de regie op de dienstverlening overgegaan van de afzonderlijke departementen naar de RSO. Het gaat volgens de DVA's dan over "de regie op inkoop, contractmanagement en onder ander aansturing op het proces door de dienstverleningsmanagers". In de ICBR is besloten<sup>25</sup> dat de RSO voor de regie op dienstverlening jaarlijks een bedrag per departement ontvangt (vastgesteld op basis van een verdeelsleutel). Voor een afnemer kwam deze bijdrage als een verrassing, mede omdat het buiten het tarief in rekening wordt gebracht.

Afnemers geven aan dat ze mensen en formatie hebben overgedragen voor de regie op schoonmaak, maar vragen zich af wat daar door de RSO voor wordt gedaan. Een voorbeeld dat daarbij diverse keren wordt genoemd is dat de borging van de kwaliteit van de schoonmaak (in de vorm van VSR-metingen) nu (nog) niet door de RSO is geregeld terwijl dat volgens hen wel zou moeten als onderdeel van regie op schoonmaak.

## 2.3 **Ontwikkelingen voor de toekomst**

In de nabije of verdere toekomst zijn, conform het SGO5 groeimodel, verdere vereenvoudigingen mogelijk. De fasen en aspecten van het SGO5 groeimodel vormen een goed uitgangspunt voor het verkennen van verdere stappen. Maar zoals bij alle modellen moet ook het groeimodel niet worden gezien als een strak toe te passen model. Dit wordt ook bevestigd in gesprekken met verschillende (ervarings)deskundigen bij andere SSO's. De stappen moeten alleen worden gezet als daarvoor meerwaarde wordt gezien en er bij stakeholders voldoende steun is om dit mogelijk te maken.

Voordat de betreffende vereenvoudigingen eventueel kunnen worden doorgevoerd moet eerst de basis op orde zijn (zowel intern RSO, als in de dienstverlening en in de klantprocessen). Tevens is er meer inzicht en transparantie nodig en een minder complexe financiering door zoveel mogelijk onder het tarief te brengen. Ook moeten de verschillende rollen in het SGO5 model goed verankerd zijn<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Zie paragraaf 1.1.3

<sup>25</sup> In de vergadering van de ICBR van 20-12-2016

<sup>26</sup> Zie hoofdstuk 3

### 2.3.1 *Budgetten centraal per afnemer, geen interne doorbelasting*

Op dit moment werkt de RSO met facturen per afnemer met daarbij een specificatie per gebouw. Dit ook conform de detaillering in de DVA. Het centraal zetten van budgetten bij de afnemers én daarmee geen interne doorbelasting meer (cf. het SGO5 groeimodel) is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de afnemer, maar wel een belangrijke stap als inderdaad toegewerkt gaat worden naar centrale bekostiging. Daarbij moet worden bedacht dat er in de situatie van de RSO verschillende afnemers zijn die een decentrale structuur hebben, waarbij het centraal zetten van budgetten lastig is.

### 2.3.2 *Op termijn lumpsum en één keer per jaar factureren?*

De RSO factureert met ingang van 2021 per kwartaal, achteraf. Juiste en tijdige facturering moet zich nog bewijzen. Een volgende stap in de vereenvoudiging zou volgens het SGO5 groeimodel lumpsum bekostiging kunnen zijn, waarbij één keer per jaar een van tevoren vastgesteld bedrag wordt gefactureerd. Dit levert voor de RSO tijdswinst op bij de facturering. Voorwaarde is wel dat de dienstverlening is 'uitgetrild', dat wil zeggen dat tarief en volume bekend zijn en dat sprake is van een stabiele en regelmatige afname. Ook lijkt het verstandig eerst ervaring op te doen met de onlangs geïntroduceerde kwartaalfacturatie. Zodra die facturatie stabiel is kan worden overwogen hierin een volgende stap te zetten.

In principe vindt er vanuit het SGO5 gedachtegoed geen verrekening achteraf plaats tussen de dienstverlener (SSO) en de opdrachtgever. Vanuit het Agentschapsmodel geredeneerd komen zowel de negatieve als de positieve exploitatieresultaten ten laste/bate van de SSO. In het geval van de RSO/SZW dat verantwoording aflegt op basis van het kas-verplichtingen stelsel, komt het risico van tekorten of overschotten bij SZW te liggen.

### 2.3.3 *Centrale bekostiging als (verre) stip op de horizon*

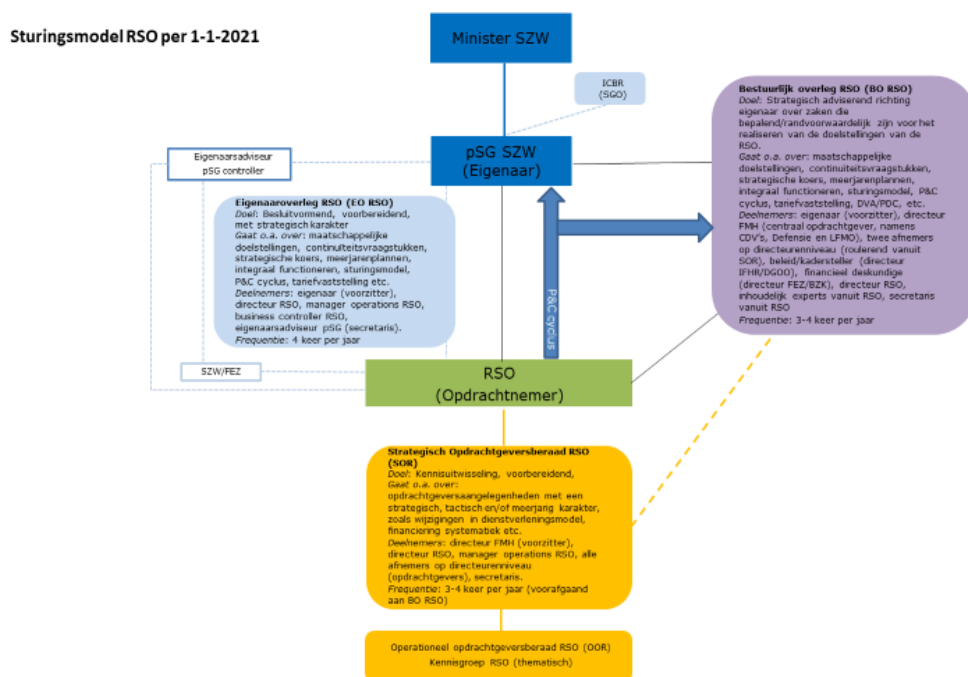
Centrale bekostiging is de vierde en laatste stap in het SGO5 groeimodel. Het houdt in dat budgetten voor de RSO centraal per departement worden gealloceerd op de begroting. Centrale bekostiging is echter geen doel op zich. Het is de resultante van eerder gezette stappen. En kent ook risico's waarmee rekening moet worden gehouden.

Voor centrale bekostiging moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Het SGO5 groeimodel geeft dit aan. Ook stakeholders geven aan dat centraal zetten van budgetten wat hen betreft sowieso niet aan de orde is zolang de basis niet op orde is qua processen en wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening. Daar is ook tijd voor nodig, zo geven verschillende respondenten aan en leert ook de ervaring met ander SSO's. Zo is (continuïteit van) bemensing nodig om de interne processen op orde te krijgen, zodat juist en tijdig kan worden gefactureerd (inclusief prestatieverklaring) en de benodigde managementinformatie kan worden geleverd. Verschillende stakeholders noemen dit als belangrijke voorwaarde om een volgende stap te kunnen zetten. Het geeft het benodigde vertrouwen aan afnemers. Als er dan een nieuwe stabiele situatie ontstaat kunnen verdere stappen worden gezet. Verder vereist doorontwikkeling van de RSO dat de samenwerking tussen eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer conform het SGO5 gedachtegoed vorm krijgt (zie hoofdstuk 3).

### 3 Rolvaste aansturing als belangrijke randvoorwaarde om verdere stappen te kunnen zetten

Op 1 januari 2021 eindigde de transitieperiode voor de RSO en is in feite een nieuwe fase aangebroken. Met ingang van 2021 is de stuurgroep RSO omgevormd naar een Bestuurlijk Overleg RSO en vormgegeven cf. het SGO5 gedachtegoed<sup>27</sup>. Het sturingsmodel<sup>28</sup> van de RSO is weergegeven in afbeelding 2.

In de gesprekken met deskundigen wordt er in het vraagstuk rond vereenvoudiging van de financiering van de dienstverlening van de RSO op gewezen dat het zetten van stappen in de vereenvoudiging nauw samenhangt met de governance en aansturing (in het SGO5 gedachtegoed de pijler aansturing). Er is door RSO en stakeholders nog niet heel veel ervaring opgedaan met het sturingsmodel in de praktijk. Op basis van de eerste ervaringen zijn er enkele aandachtspunten rond de aansturing.



Afbeelding 2: Sturingsmodel RSO met ingang van 2021

#### 3.1 Goede rolinvulling zorgt voor krachtige en heldere aansturing van de generieke dienstverlening

In de DVA zijn de rollen en verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer vastgelegd cf. het nieuw ontwikkelde sturingsmodel per 2021 (met daarin alle betrokken partijen en gremia). In het Bestuurlijk Overleg RSO komen de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer samen met behoud van

<sup>27</sup> Rapportage SGO 5 Pijlerproject Aansturing, Programmteam SGO5, februari 2014.

<sup>28</sup> Vastgesteld in het BO van 7 april 2021

ieders eigen verantwoordelijkheid. De pSG SZW is eigenaar én voorzitter van het BO. De directeur FMHaaglanden (FMH) is centraal opdrachtgever namens de conerndienstverleners (CDV's), Defensie en het Landelijk Facilitair Management Overleg (LFMO). De directeur RSO heeft als opdrachtnemer zitting in het BO. Daarnaast nemen de beleid- en kadersteller (directeur KFHR/DGOO), een financieel deskundige (directeur FEZ/BZK), inhoudelijk experts vanuit de RSO en twee afnemers deel aan het overleg.

Het BO RSO vervult een centrale rol in de aansturing van de dienstverlening en de RSO als geheel<sup>29</sup>. Respondenten geven aan dat de rollen in het BO op zich helder zijn maar, net als bij de start van andere SSO's, nog echt invulling moeten krijgen. Men moet zijn/haar rol echt gaan pakken. Dat vraagt training en oefening, met casuïstiek. Maar ook periodieke reflectie van het Bestuurlijk Overleg over hoe het gaat. Verder is het belangrijk om de instrumenten te hebben (KPI's, monitoring), die helpen om het goede gesprek met elkaar te voeren<sup>30</sup>. Een belangrijke taak van het BO is, volgens het SGO5 gedachtegoed, het bereiken van harmonisatie en standaardisatie van producten en diensten (binnen de daarvoor door het SGO gestelde kaders). Dat sluit aan bij de ontwikkeling om zoveel mogelijk dienstverlening onder te brengen bij generieke dienstverlening<sup>31</sup>. Daar kan het BO dus een belangrijke rol vervullen.

Op basis van de eerste ervaringen zijn enkele (soms op theorie en ervaringen bij andere SSO's) gebaseerde aandachtspunten te benoemen rond de rolinvulling.

#### *3.1.1 Een eigenaar die zorgt voor rolvastheid in Bestuurlijk Overleg*

De eigenaar van de RSO is volgens SGO5, en ook volgens het sturingsmodel van de RSO, eindverantwoordelijk voor de continuïteit van de RSO. De eigenaar stelt, op voorstel van de RSO en afgestemd met de centraal opdrachtgever, de Producten – en Dienstencatalogus en de tarieven vast.

In de gesprekken wordt aangegeven dat de eigenaar een belangrijke rol kan vervullen in het functioneren van het BO. Bijvoorbeeld door als voorzitter de deelnemers aan te spreken op hun rollen. En door steeds opnieuw ervoor te zorgen dat de rolvastheid en de kwaliteit van de besluitvorming verbeterd.

#### *3.1.2 De invulling van het coördinerend opdrachtgeverschap en de vertegenwoordiging van de afnemers*

Een coördinerend opdrachtgever<sup>32</sup> vertegenwoordigt volgens het SGO5 model in het Bestuurlijk Overleg de afnemers voor wat betreft de generieke dienstverlening, waaronder de vaststelling van de dienstverleningsafspraken voor de generieke dienstverlening (op voorstel van de opdrachtnemer). Dit is ook het geval in het sturingsmodel van de RSO. De budgetten voor de dienstverlening staan op de begroting bij de verschillende afnemers. Voor specifieke dienstverlening bestaat er volgens het SGO5 model nog altijd een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie tussen het departement/organisatieonderdeel en de SSO.

In het sturingsmodel van de RSO lijkt het coördinerend opdrachtgeverschap verdeeld te zijn over drie personen: de directeur FMH is coördinerend opdrachtgever namens de CDV's, LFMO en Defensie. Daarnaast zitten er twee afnemers in het BO

---

<sup>29</sup> Volgens het SGO5 gedachtegoed komen de partijen gezamenlijk tot overeenstemming over wat de randvoorwaarden zijn waarbinnen de SSO de doelstellingen moet zien te realiseren. Het bestuurlijk overleg is volgens SGO5 dan ook primair gericht op de aansturing van de SSO als geheel. In het sturingsmodel van de RSO staat als doel aangegeven: "strategisch adviserend richting eigenaar over zaken die bepalend/randvoorwaardelijk zijn voor het realiseren van de doelstellingen van de RSO."

<sup>30</sup> Zie paragraaf 1.3

<sup>31</sup> Zie paragraaf 2.2.1

<sup>32</sup> Het SGO5 model kent een centraal opdrachtgever die in het bestuurlijk overleg de afnemers vertegenwoordigt m.b.t. de generieke dienstverlening. Zo lang er geen sprake is van centrale bekostiging (budgetoverheveling) wordt deze rol vervuld door een coördinerend opdrachtgever.

die volgens het sturingsmodel de andere opdrachtgevers vertegenwoordigen. Zowel de coördinerend opdrachtgever als de vertegenwoordigende afnemers hebben volgens het Sturingsmodel RSO dezelfde verantwoordelijkheden in het BO, waaronder: "vertegenwoordigen andere opdrachtgevers en conclusie BO RSO uitdragen richting andere opdrachtgevers".

De vertegenwoordigers in het BO (afnemers en opdrachtgever) geven overigens aan dat het niet gemakkelijk is om de andere afnemers goed te vertegenwoordigen. Het gaat immers niet alleen om het vertegenwoordigen van het eigen organisatiebelang, maar om het belang van alle afnemers. Maar hoe kun je als vertegenwoordiger alle – soms tegengestelde – belangen van afnemers tegelijkertijd vertegenwoordigen? Deze worsteling van vertegenwoordiging wordt ook benoemd door verschillende SGO5 deskundigen die we hebben gesproken. Met behulp van het SOR proberen de RSO en de afnemers hier een weg in te vinden<sup>33</sup>.

De coördinerend opdrachtgever is volgens het SGO5 model ook verantwoordelijk voor de totstandkoming van kritische succesfactoren en KPI's voor de SSO (samen met de eigenaar). Wanneer deze zijn vastgesteld is de opdrachtnemer in de gelegenheid zich hierover te verantwoorden. De coördinerend opdrachtgever kan o.a. op basis daarvan toezicht houden op de kwaliteit en kosten van de door de SSO geleverde dienstverlening. Het is niet duidelijk welke rol de coördinerend opdrachtgever en de vertegenwoordigende afnemers hebben bij het ontwikkelen van de benodigde managementinformatie en KPI's.

De rol van de coördinerend opdrachtgever zal zich nog verder mogen zetten. Een goede invulling van de opdrachtgeversrol is belangrijk voor het functioneren van de driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer. Met een krachtige invulling van het coördinerend opdrachtgeverschap kan ook de opdrachtnemer goed in zijn rol gaan zitten.

### **3.1.3** *Een dienstverlenende opdrachtnemer die zakelijk mag (en moet) zijn*

De RSO draagt als opdrachtnemer uiteraard zorg voor een bestendige organisatie. De RSO levert dienstverlening zoals overeengekomen in de dienstverleningsafspraken en legt verantwoording af over de realisatie van de dienstverleningsafspraken.

Het vraagt een zekere mate van zakelijkheid (doen wat is afgesproken, processen op orde) en escalatie als dat nodig is, om ervoor te zorgen dat eventuele knelpunten op het juiste niveau besproken en besloten worden. Deze zakelijkheid en zo nodig escalatie is zeker belangrijk bij bijzondere wensen van afnemers (vanuit verleden gemaakte afspraken, nodig vanuit de financiële systemen of organisatie, vanuit de bijzondere situatie of vanuit wat men gewend was over dienstverlening, facturen en managementinformatie). De RSO is volgens verschillende betrokkenen geneigd (veel) tegemoet te komen aan wensen van opdrachtgevers en dingen zelf te willen oplossen.

## **3.2** **Het BO en goed samenspel met SOR en andere gremia**

### **3.2.1** *Borgen betrokkenheid en inbreng afnemers via SOR*

Doel van het Strategisch Opdrachtgeversoverleg RSO (SOR) is kennisuitwisseling en voorbereiding van het BO. Het SOR is nog in ontwikkeling. Deelnemers zien het SOR als een voorportaal van het BO, als een manier om hun inbreng te leveren die dan kan worden meegenomen door de opdrachtgever en de vertegenwoordigende afnemers in het BO. De RSO neemt signalen uit het SOR vaak ook al mee in de voorbereiding van stukken/besluitvorming in het BO.

---

<sup>33</sup> Zie paragraaf 3.2



De mate waarin afnemers zich via het SOR vertegenwoordigd voelen in het BO is wisselend. Afnemers die we hebben gesproken geven aan zich steeds beter geïnformeerd te voelen, maar tegelijkertijd geven zij ook aan dat ze de eigen behoeften, wensen en suggesties onvoldoende kunnen delen in het SOR. De inbreng van deelnemers is dan ook wisselend; dat komt volgens deelnemers ook doordat zowel grote als kleine afnemers deelnemen, waardoor de interesse en belangen uiteenlopen. Meerdere deelnemers aan het SOR geven aan dat de vertegenwoordiging van de afnemers in het BO nog wel georganiseerd/verankerd moet worden. Er moet nog een modus gevonden worden over de afstemming en terugkoppeling. Daarmee geeft men impliciet aan dat de huidige werkwijze via het SOR en de rol van de opdrachtgever en de vertegenwoordigende afnemers daarin blijkbaar (nog) niet voldoet.

Over het gewenste strategisch niveau van de gesprekken in het SOR lopen de meningen uiteen. Aangegeven is dat het belangrijk is dat er naast het SOR ook goede overleggen op operationeel en tactisch niveau zijn. Uit de interviews komt het beeld dat discussies in het SOR nog te vaak verzanden in operationele kwesties, terwijl het SOR strategische input kan leveren aan het BO. Daarom is het van belang de discussies in het SOR scherp te houden. Dus moeten de agendapunten aansluiten bij de verantwoordelijkheden van de deelnemers en dienen zij operationele kwesties terug te leggen bij het OOR (Operationeel Opdrachtgeversoverleg RSO).

Daarnaast is van belang dat de volgorde van de vergaderingen logisch op elkaar aansluit (afhankelijk van het onderwerp), zodat onderwerpen goed kunnen worden voorbereid en de input van afnemers kan worden verzameld ter voorbereiding op de stukken voor het BO.

### 3.2.2 *Overige gremia*

Naast het SOR als voorportaal met het BO is ook de verhouding en het samenspel met andere overleggen die formeel geen onderdeel uitmaken van het sturingsmodel van belang. Het Operationeel Opdrachtgeversoverleg RSO (OOR), de Kennisgroep RSO (op basis van thematische onderwerpen), de Klantenraad categoriemanagement schoonmaak en het LMFO.

## 3.3 **Rekening houden met verschillen in afnemers**

De afnemers van de RSO vormen een heterogene groep, variërend van conerndienstverleners (CDV's) met heel veel panden in gebruik tot afnemers met slechts een enkel en ook nog relatief klein pand. Maar niet alleen in omvang is de groep heterogeen, ook qua structuur en type gebouwen. Naast kantoorpanden zijn er ook gebouwen zoals de inrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) of zittingszalen in gerechtsgebouwen. Het is de vraag of het sturingsmodel goed kan functioneren voor al deze verschillende afnemers. Betrokkenen geven zelf ook aan dat de verschillen groot zijn.

Het SGO5 gedachtegoed maakt bij de aansturing een onderscheid tussen generieke en specifieke dienstverlening. De verdere ontwikkeling van SGO5 richt zich uitsluitend op generieke dienstverlening. Voor specifieke dienstverlening blijven de afzonderlijke opdrachtgever – opdrachtnemer relatie bestaan<sup>34</sup>.

Voortbouwend op het SGO5 gedachtegoed én de overweging om te bezien waar de knip gemaakt kan worden tussen generieke en specifieke dienstverlening is het wellicht denkbaar het SGO5 model alleen in te zetten voor de generieke dienstverlening. En wanneer de suggestie uit paragraaf 2.2.1 wordt overgenomen om zoveel mogelijk dienstverlening generiek te maken en daarbij de knip tussen generiek en specifiek te maken bij type gebouwen en daarmee soms type afnemer,

---

<sup>34</sup> Zie paragraaf 3.1

dan kan een belangrijke stap gezet worden in het vereenvoudigen van de financiering van de RSO dienstverlening.



## 4 Verantwoording onderzoek

### 4.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling van het onderzoek was inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de financiering van de dienstverlening van de RSO. Dit hebben we gedaan door de knelpunten in de uitvoering met de huidige financieringssystematiek en de mogelijke oplossingsrichtingen (randvoorwaarden en aandachtspunten) in beeld te brengen. De opdrachtgever krijgt hiermee handvatten om volgende stappen te kunnen zetten en keuzes te kunnen maken bij het vereenvoudigen van de financiering van de dienstverlening van de RSO.

Voor dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd (vastgelegd in de opdrachtbevestiging):

1. Welke knelpunten zijn er bij de uitvoering met de huidige wijze van financiering van de dienstverlening (aard en omvang problematiek)?
2. Welke oplossingsrichtingen (scenario's) voor vereenvoudiging van de financiering van de dienstverlening zijn er – gebaseerd op het SGO5 gedachtegoed<sup>35</sup> en leerervaringen en praktijk bij andere Shared Service organisaties?
3. Welke mogelijkheden (randvoorwaarden en aandachtspunten) zien de diverse stakeholders van de RSO bij de scenario's voor vereenvoudiging?

### 4.2 Object van onderzoek, afbakening en definities

Object van onderzoek was de huidige financiering van de dienstverlening van de RSO. Dat wil zeggen dat we zijn uitgegaan van de met ingang van 2021 geldende processen en afspraken. Aangezien er nog weinig ervaring is opgedaan met het per 2021 invoeren van een uniforme DVA en een standaard vierkante meter prijs voor de Basis Dienstverlening en een vast uurtarief voor Additionele Dienstverlening, is voor het in beeld brengen van de huidige situatie voor een deel gewerkt met inschattingen (mede op basis van gegevens uit 2020).

In het onderzoek is waar relevant onderscheid gemaakt in diverse soorten dienstverlening, waarbij een koppeling is gelegd met de definities van SGO5 en de praktijk van de RSO. De verschillende te onderscheiden typen dienstverlening staan vermeld in afbeelding 3. Het onderzoek richt zich op (de financiering van) al deze vormen van dienstverlening.

SGO5 maakt (daarnaast) onderscheid in generieke en specifieke dienstverlening. Generieke dienstverlening omvat de basisdiensten en basisplustdiensten.

---

<sup>35</sup> Zie paragraaf 4.3 referentiekader.

SG05	RSO: PDC 2021 en DVA	In het onderzoek gehanteerd begrip
<p><u>Basisdienstverlening:</u> Producten en diensten die voor iedereen gelijk zijn op basis van geldende rijksbrede bedrijfsvoeringnormen waarvoor de prijs (p) en de hoeveelheid (q) vast staan.</p>	<p><u>Basisdienstverlening:</u> alle in de PDC opgenomen planmatige schoonmaakactiviteiten, die door of onder regie van de RSO standaard structureel worden geleverd. Per 2021 op basis van een standaard vierkante meter prijs.</p>	<p><u>RSO schoonmaak regulier</u></p>
<p><u>Basisplus dienstverlening:</u> Gelijk aan basisdiensten/ basisdienstverlening behalve dat het volume (q) variabel kan zijn (bijvoorbeeld omdat de vraag per afnemer sterk kan fluctueren). De afname is niet altijd voorspelbaar aan de hand van IAR, fte of werkplekken maar kan een relatie hebben met het specifieke primaire proces. Het volume kan worden geraamd op basis van productspecifieke verrekeneenheid of op basis van historische gegevens over de gemiddelde afname op totaalniveau i.p.v. per afnemer.</p>	<p><u>Additionele dienstverlening</u> (in R-PDC plusdienstverlening) bestaat uit alle in de PDC opgenomen planmatige schoonmaakactiviteiten, die direct op specifiek verzoek van de opdrachtgever aanvullend op de basisdienstverlening door of onder regie van de RSO structureel worden geleverd. Per 2021 sprake van een uniforme DVA een vast uurtarief voor Additionele Dienstverlening</p>	<p><u>RSO schoonmaak op verzoek</u></p>
<p><u>Specifieke dienstverlening:</u> dienstverlening die voorziet in een behoefte die:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rijksbreed in principe incidenteel en laagfrequent optreedt; en</li> <li>• wat betreft input (aard en omvang van de benodigde expertise) niet standaardiseerbaar is; en</li> <li>• qua output moet voldoen aan een range van specificaties (projecten en programma's).</li> </ul>	<p><u>Externe dienstverlening:</u> De RSO heeft een deel van de dienstverlening uitbesteed aan externe partijen. Het betreft dienstverlening als tapijten reinigen, glasbewassing etc. die niet door alle opdrachtgevers worden afgenomen. Deze kosten worden cf. DVA 1-op-1 doorbelast aan de opdrachtgever.</p> <p>In het geval van de RSO betreft de externe dienstverlening de specifieke dienstverlening, met dien verstande dat een deel van de externe dienstverlening niet incidenteel maar planmatig is.</p> <p>NB: extra schoonmaakdienstverlening op aanvraag wordt soms ook door eigen mensen uitgevoerd (bv bij oplevering van een pand).</p>	<p><u>Externe dienstverlening planmatig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Glasbewassing (planmatig)</li> <li>• Plaagdiermanagement</li> <li>• Sanitaire gebruiks- en verbruiksartikelen</li> <li>• Specialistisch vloeronderhoud (planmatig)</li> <li>• Dieptereiniging keukens (planmatig)</li> </ul> <p><u>Externe dienstverlening op aanvraag</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Specialistisch vloeronderhoud op aanvraag</li> <li>• Raambedekking op aanvraag</li> <li>• Dieptereiniging op aanvraag</li> <li>• Plaagbestrijding op aanvraag</li> <li>• Glasbewassing op aanvraag</li> </ul>
	<p><u>Regie op Dienstverlening</u> (locatie- en contractmanagement): deze dienstverlening betreft de regie die de RSO heeft op de dienstverlening.</p>	<p><u>Regie op dienstverlening</u></p>

Afbeelding 3: verschillende soorten dienstverlening

Het onderzoek richtte zich op de huidige aangesloten locaties en de huidige afnemers, zoals die zijn vertegenwoordigd in het SOR. Voor het ministerie van Defensie is dat beperkt tot de zeven kantoorlocaties waar de RSO schoonmaakwerkzaamheden verricht.

In het onderzoek is geen rekening gehouden met de effecten van de Covid 19 pandemie. We hebben niet onderzocht wat de precieze effecten zijn (geweest) en wat dat betekent voor de (toekomstige) dienstverlening(safspraken). 2020 en 2021 zijn mogelijk geen representatieve jaren, zowel qua uitvoering van de schoonmaakwerkzaamheden als in financieel opzicht.

Op dit moment worden verschillende onderzoeken uitgevoerd rond SGO5 en SSO's, zoals de evaluatie van het SGO5 model, de doorlichtingen van SSO's en het traject rond stabiel financieel klimaat (over het kostprijsmodel). De resultaten van deze trajecten kunnen nog nieuwe inzichten bieden. Deze resultaten waren tijdens het uitvoeren van het ADR onderzoek nog niet beschikbaar.

### 4.3 Referentiekader

Als referentie voor verdere ontwikkeling van de RSO is gekeken naar het SGO programma 5. Het SGO programma 5 (afgekort als SGO5) is één van de programma's die in 2013 vanuit de hervormingsagenda Rijksdienst door het SG-overleg is geïnitieerd om bij te dragen aan een dienstverlenende, slagvaardige en kostenbewuste bedrijfsvoering van de Rijksoverheid. Het programma, dat liep tot 2016, was opgezet langs drie pijlers: kwaliteit dienstverlening, slagvaardige aansturing (minimaliseren bestuurlijke drukte) en eenvoud in bekostiging (minder administratieve lasten). De uitwerking van de pijlers is gebaseerd op het vastgestelde eindbeeld van de generieke bedrijfsvoering.

Voor eenvoud in bekostiging betekent dat onder andere het volgende<sup>36</sup>:

- Bestaande grote verschillen in afspraken tussen SSO en opdrachtgevers worden aangepakt door te gaan werken aan één dienstverleningsafpraak (DVA) per domein/SSO en één rijksbrede PDC per domein/SSO met daarin het aanbod en een uniform en domeinoverstijgend bekostigingsmodel inclusief tariefstructuur.
- Voor generieke dienstverlening wordt zoveel mogelijk gewerkt met centrale bekostiging. Hierdoor vermindert de bestuurlijke drukte, omdat verantwoordelijkheid en zeggenschap bij één departement komt te liggen.
- Gezien de nog (grote) verschillen in volwassenheid tussen SSO's wordt voor centrale bekostiging een ingroeimodel aangehouden. Er zijn randvoorwaarden geformuleerd waaraan voldaan moet worden alvorens de stap naar centrale bekostiging gemaakt kan worden. Tevens zijn voor centrale bekostiging financiële spelregels geformuleerd.

Het groeimodel voor de pijler bekostiging dat als referentiekader is gebruikt voor dit onderzoek kent vier fases en is opgenomen in afbeelding 4.

<b>De aspecten van de vier fases van het SGO5 groeimodel voor de pijler Bekostiging</b>
<p><b>1. Uniforme gemeenschappelijke DVA/centrale financiering</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Overeenstemming over definitie/scope generieke dienstverlening per (sub) domein: Generieke dienstverlening binnen het bedrijfsvoeringsdomein is geuniformeerd en gestandaardiseerd, m.a.w. de producten/diensten binnen de generieke dienstverlening zijn hetzelfde qua aard, inhoud en dienstverleningsniveau (basis Rijksbrede PDC voor alle afnemers)</i></li><li>• <i>Indicatoren voor de dienstverlening per SSO/domein geharmoniseerd (managementinformatie en mate van detail).</i></li><li>• <i>Harmoniseren van het klantproces t.a.v. de overlegstructuren en rapportages, facturatie, looptijd etc.</i></li><li>• <i>In de gemeenschappelijke DVA wordt het volume per afnemer opgenomen. Ook is hier plaats voor voorwaarden waaronder dienstverlening plaats vindt (management informatie, facturenstroom, taken en verantwoordelijkheden).</i></li><li>• <i>De DVA gaat niet in op tariefbepaling. De informatie die is vastgelegd in de PDC wordt niet ook nog eens in de DVA opgenomen.</i></li></ul>

<sup>36</sup> Rapportage SGO5 Pijlerproject Bekostiging, Programmteam SGO5, februari 2014

- *De gemeenschappelijke DVA wordt per (sub)domein/SSO op interdepartementaal niveau afgesloten tussen centraal opdrachtgever en SSO in het bestuurlijk overleg.*
  - *Er vindt binnen kerndepartementen geen onderlinge interne verrekening tussen centraal en decentraal meer plaats voor generieke bedrijfsvoering.*
  - *Specifieke bedrijfsvoering wordt geminimaliseerd. Dat houdt een twee sporen actie in: specifieke diensten waar mogelijk toevoegen aan generieke dienstverlening én de daaraan gerelateerde budgetten centraal zetten.*
- 2. Bekostigingsmodel op orde**
- *Generieke dienstverlening is 'uitgetrild' en kent een stabiel of i.e.g. voorspelbaar volume.*
  - *Er geldt een uniforme tariefstructuur per (sub)domein voor generieke dienstverlening. SSO's maken inzichtelijk welke kosten wel/niet in de tarieven verwerkt zijn.*
  - *Er wordt, waar dit nog niet geval is, gewerkt met een uniforme verrekeneenheid (werkplek, individuele arbeidsrelaties (IAR), fte en/of uren), toegesneden op het specifieke bedrijfsvoeringdomein. De verrekeneenheid geldt ten minste voor basisdiensten. Voor plusdiensten kunnen productspecifieke eenheden gelden.*
  - *Diensten zijn voor iedereen gelijk op basis van geldende rijksbrede bedrijfsvoeringnormen. De ontwikkeling van het verbruik wordt gemonitord door het SSO. Het SSO rapporteert hierover aan de opdrachtgever(s).*
  - *Voor diensten waarvan tarief (p) en volume (q) bekend is, en sprake is van een stabiele en regelmatige afname, is lumpsum bekostiging geschikt op basis van de afgesproken DVA.*
  - *Er zijn afspraken gemaakt over wijzigingen in de samenstelling van de generieke diensten.*
  - *Het aantal facturen wordt sterk verminderd. Op basis van het versimpelde, gemeenschappelijk DVA wordt één keer per jaar een factuur gestuurd door het SSO aan opdrachtgevers.*
- 3. Checks & balances budgetoverheveling**
- *Als aan bovenstaande voorwaarden is voldaan.*
  - *Centrale financiering binnen een departement is geregeld.*
  - *De budgetten van departementen voor een bepaald (sub) domein zijn in overeenstemming gebracht met omzet SSO's (voorwaarden harmonisatie en feitelijk vaststellen volume), waar mogelijk middels centralisering per departement/ uitvoeringsorganisatie of departementale vereffening.*
  - *Besluitvorming over het over te hevelen budget heeft plaats gevonden in het SGO.*
  - *Het mandaat en de zeggenschap over generieke dienstverlening van het (sub) domein/SSO is rijksbreed gecentraliseerd. Conform huidige comptabele wet- en regelgeving geldt: waar het budget op de begroting staat, ligt de ministeriële verantwoording voor de uitgaven.*
  - *Afnemers hebben na budgetoverheveling geen eigen budget meer op hun begroting dat ingezet kan worden voor generieke bedrijfsvoering. Het vastgestelde budget wordt overgeheveld naar een centraal artikel op de departementale begroting van het departement dat wordt aangewezen als 'centraal budgethouder'.*
  - *Er vindt geen facturatie plaats van een SSO aan de centrale budgethouder. De centrale opdrachtgever maakt de bijdrage op basis van het DVA jaarlijks over naar het SSO;*
  - *Uitvoerder informeert de centraal opdrachtgever over ontwikkeling van de afname.*
  - *Aan de financiële spelregels kan door alle partijen worden voldaan.*
- 4. Centrale bekostiging**
- *Als aan bovenstaande voorwaarden is voldaan.*
  - *Budget staat identificeerbaar op de rijksbegroting.*
  - *Monitoren van aanwending middelen o.m. door procesaudits, op borging van rechtmatigheid, doelmatigheid en kwaliteit.*
  - *Randvoorwaarde is dat alle op het SSO aangesloten afnemers mee doen.*

Afbeelding 4: SGO5 groeimodel voor de pijler Bekostiging

Het onderzoek richtte zich primair op de vereenvoudiging van de financiering van de dienstverlening en niet op de kwaliteit van de dienstverlening en de slagvaardigheid van de aansturing van de RSO. Er zijn niettemin duidelijke relaties tussen de drie pijlers en indien van toepassing wordt daar in het onderzoek ook op gewezen.

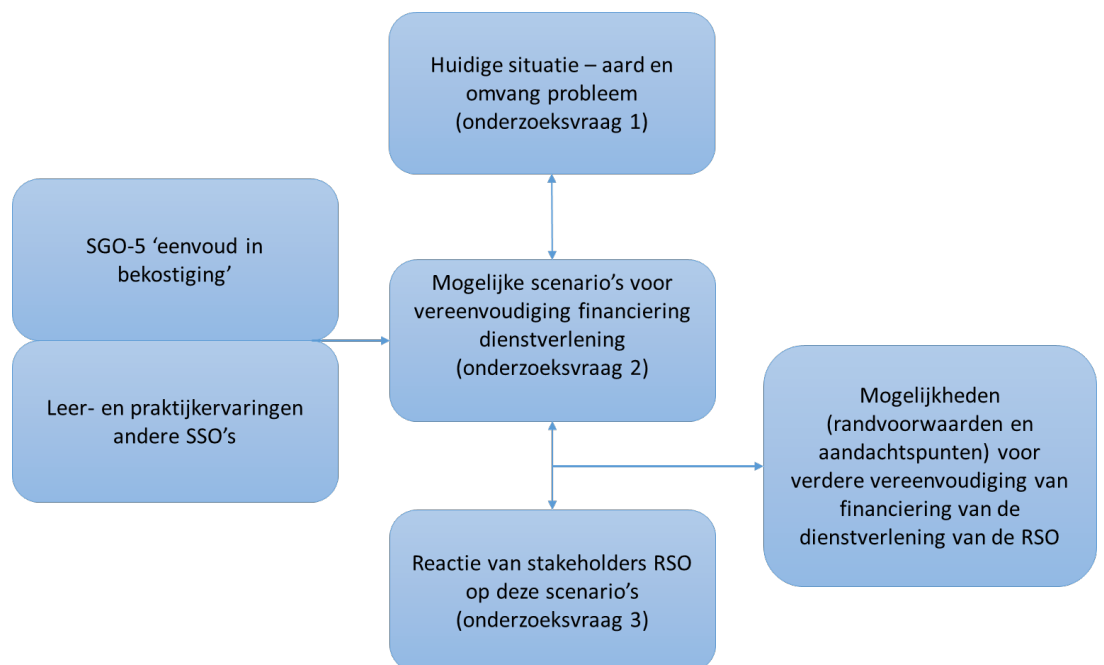
#### 4.4 Onderzoeksaanpak

De eerste fase van het onderzoek bestond uit het in beeld brengen van de aard en omvang van de problematiek, dat wil zeggen de knelpunten bij de uitvoering met de huidige financieringssystematiek (onderzoeksvraag 1). Daarvoor is een documentstudie gedaan, aangevuld met gesprekken met verschillende betrokkenen van de RSO. Er is gekeken welke (verschillende) afspraken er zijn gemaakt en welke procedurestappen doorlopen (moeten) worden. Dus hoe de huidige werkwijze er uit

ziet. Daarbij is voor zover dat mogelijk is ook de 'omvang' in beeld gebracht door bijvoorbeeld inzichtelijk te maken om hoeveel facturen, mutaties, afnemers, locaties, betrokken medewerkers/uren het gaat. Daarbij zijn we uitgegaan van de met ingang van 2021 geldende processen en afspraken. Omdat er nog weinig ervaring is opgedaan met het per 2021 invoeren van een uniforme DVA en een standaard vierkante meter prijs voor de Basis Dienstverlening en een vast uurtarief voor Additionele Dienstverlening hebben we steeds aangegeven in hoeverre het de huidige situatie betreft of dat het inschattingen betreft op basis van het voorgaande jaar.

Het tweede deel van het onderzoek bestond uit het in beeld brengen van de oplossingsrichtingen (scenario's) voor het vereenvoudigen van de financiering van de dienstverlening (onderzoeksvraag 2). Een belangrijk uitgangspunt hiervoor was het groeiemodel (met volwassenheidsniveau) zoals dat in SGO5 gedachtegoed wordt gehanteerd, waarbij randvoorwaarden per fase zijn geformuleerd (zie paragraaf 4.3). Op basis van dit groeiemodel en gesprekken met (ervarings)deskundigen vanuit SGO5 en andere SSO's, zijn mogelijke oplossingsrichtingen geformuleerd over hoe de financiering van de dienstverlening eruit zou kunnen zien. Dit vormde het kader voor het vervolg van het onderzoek (fase 3).

Na afstemming van het beeld van de huidige situatie en de mogelijke oplossingsrichtingen met de opdrachtgever is gestart met het derde deel van het onderzoek. Op basis van gesprekken met verschillende stakeholders van de RSO (waaronder diverse afnemers en de verschillende actoren in het BO) zijn aandachtspunten en randvoorwaarden geïnterpreteerd bij de verschillende oplossingsrichtingen (onderzoeksvraag 3). In de daarop volgende analysefase zijn de mogelijkheden (randvoorwaarden en aandachtspunten) voor verdere vereenvoudiging van de financiering van de dienstverlening van de RSO in beeld gekomen. In afbeelding 5 is een schematische weergave van het onderzoek opgenomen.



Afbeelding 5: een schematische weergave van het onderzoek

#### 4.5 Relatie tussen de onderzoeksvragen en het rapport

Doelstelling van het onderzoek was inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de financiering van de dienstverlening van de RSO. Het eindrapport richt zich dan ook op de mogelijkheden voor die vereenvoudiging, maar

ook op de dingen die nodig zijn voordat echte stappen gezet kunnen worden richting vereenvoudiging van de financiering.

Naast dit eindrapport zijn er tussenproducten opgesteld voor het beantwoorden van de eerste twee onderzoeksvragen. Deze tussenproducten zijn (na hoor en wederhoor met de RSO) gedeeld met de opdrachtgever. Dit waren belangrijke bouwstenen voor fase 3 van het onderzoek, waarin we op de geformuleerde mogelijke oplossingsrichtingen (gebaseerd op de huidige situatie en gerelateerd aan het SGO5 groeimodel en leerervaringen daarmee) hebben gereflecteerd met verschillende stakeholders.

In het rapport worden de resultaten gepresenteerd vanuit wat er nu eerst (hoofdstuk 1) en op langere termijn (hoofdstuk 2) nodig/mogelijk is in het kader van het vereenvoudigen van de financiering van de dienstverlening en welke randvoorwaarden daarbij belangrijk zijn (hoofdstuk 3). De huidige situatie (onderzoeksvraag 1) en het gedachtegoed van het SGO5 groeimodel (onderzoeksvraag 2) wordt in het rapport wel aangevoerd om de resultaten die we in het rapport presenteren te onderbouwen.

#### **4.6 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging**

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksoopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksoopdracht.

#### **4.7 Verspreiding rapport**

De opdrachtgever is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de Auditdienst Rijk (ADR) een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van rapporten die de ADR heeft uitgebracht en plaatst dit overzicht op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

## 5 Ondertekening

Den Haag, 26 juli 2021

projectleider Auditdienst Rijk

## Bijlage: Managementreactie van de opdrachtgever



> Retouradres Postbus 90001 2500 LV Den Haag

Auditdienst Rijk  
T.a.v. ~~Accountdirecteur Rijk~~ (accountdirecteur  
SZW/OCW/VWS)  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag



Rijks schoonmaakorganisatie

Postbus 90001  
2500 LV Den Haag  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag  
T 070 333 41 70  
www.rijkschoonmaak.nl

Contactpersoon  
hr. H. Meijer  
mmeijer1@minszw.nl

Onze referentie  
2021-0000117648

Datum 16-07-2021  
Betreft Managementreactie op rapport 'Vereenvoudiging  
financiering dienstverlening RSO door uniformering,  
transparantie en rolvastheid'.

~~Accountdirecteur Rijk~~

Op 1 januari 2016 is de RSO 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. Eind 2020 is de transitieperiode van aansluiting van opdrachtgevers volgens planning afgerond. Inmiddels verzorgt de RSO de reguliere kantoor schoonmaak op 575 locaties in het hele land voor 24 opdrachtgevers. Dat doet zij met 1.600 schoonmaakmedewerkers in vaste dienst.

In februari 2021 heb ik, als eigenaar van de RSO, de ADR gevraagd een onderzoek te starten naar mogelijkheden tot vereenvoudiging van de financiering van de RSO. Doelstelling van het onderzoek was inzicht krijgen in de knelpunten in de huidige financieringssystematiek en de mogelijke oplossingsrichtingen (randvoorwaarden en aandachtspunten), zodat de RSO een volgende stap kan zetten en keuzes kan maken bij het vereenvoudigen van de financiering van de dienstverlening van de RSO.

De totstandkoming van het rapport is een intensief onderzoekstraject geweest waarbij een prettige samenwerking is ervaren. Het rapport stelt de directie van de RSO in staat om aan de hand van de gedane aanbevelingen een plan te maken, met een passende ambitie, om te komen tot vereenvoudiging van de financiering.

De directie RSO neemt de aanbevelingen in uw rapport ter harte door zich eerst te richten op het invullen van de aangegeven randvoorwaarden en het oplossen van de herkenbare knelpunten beschreven in hoofdstuk 1 'Daadwerkelijk uniformeren en nakomen van afspraken in de DVA'. Vanaf 2021 werkt de RSO met een standaard dienstverleningsmodel met een bijbehorende standaard dienstverleningsafpraak. De RSO onderschrijft dat hierbij in de praktijk nog de nodige uitzonderingen worden geconstateerd. De RSO zal samen met haar afnemers afspraken maken over het nemen van de aanbevolen stappen om te komen tot de gewenste uniformering conform het SGO5-model.

Pagina 1 van 2

In hoofdstuk 2 'Zet verder stappen in transparantie en vereenvoudiging van de financiering' wordt aangegeven dat transparantie gemist wordt door afnemers. Hierin heeft de RSO ook reeds stappen gezet. Zo heeft de RSO sinds 2021 één tarief per vierkante meter voor de reguliere schoonmaak. Ook worden op dit moment de voorbereidingen getroffen om, conform de aanbeveling in het rapport, regievoering en glasbewassing in dit tarief onder te brengen. De RSO herkent zich in de (overige) verstrekte aanbevelingen en neemt deze ter harte.

Hoofdstuk 3 betreft de 'Rolvast aansturing als belangrijkste randvoorwaarde om verder stappen te kunnen zetten'. Inmiddels is in 2020 de SOR (Strategisch opdrachtgeversoverleg RSO) opgericht en is de stuurgroep RSO omgevormd tot het Bestuurlijk Overleg RSO, analoog aan andere uitvoeringsorganisaties. Hiertoe is vanaf 2021 een nieuw sturingsmodel opgesteld waarbij invulling wordt gegeven aan de gewenste rollen. Het belang van het sturen en goed oppakken van de rollen in de aansturing wordt onderkend. De verzakelijking wordt hierbij gezien als een instrument om de rolvastheid te borgen. Het sturingsmodel en de werking daarvan zal geëvalueerd worden.

De RSO realiseert zich dat een en ander niet mogelijk is zonder nadere afstemming met de opdrachtgevers. Een stappenplan om te komen tot de verdere verzakelijking zal daarom ook met de opdrachtgevers worden besproken, om aan de voorkant draagvlak te creëren. Het feit dat uit de door u gevoerde gesprekken reeds de bereidheid en de noodzaak hiertoe blijken, geeft de RSO een extra impuls om hier mee aan de slag te gaan.

De RSO wenst vereenvoudiging van de financiering in de toekomst en onderkent daarbij de stappen die hiervoor in de komende tijd nog genomen moeten worden. Het ADR-rapport biedt hiervoor de juiste aanknopingspunten. Ik en de directie RSO dankt de ADR voor het goed uitgewerkte onderzoek en de inzet die hierbij is getoond. Onze dank gaat ook uit naar betrokken geïnterviewden.

Met vriendelijke groet,



**Krista Stijvers**  
p/v. Secretaris-Generaal

---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00