



Analyse Businesscase Schoonmaak i.r.t. kosten- ontwikkelingen RSO

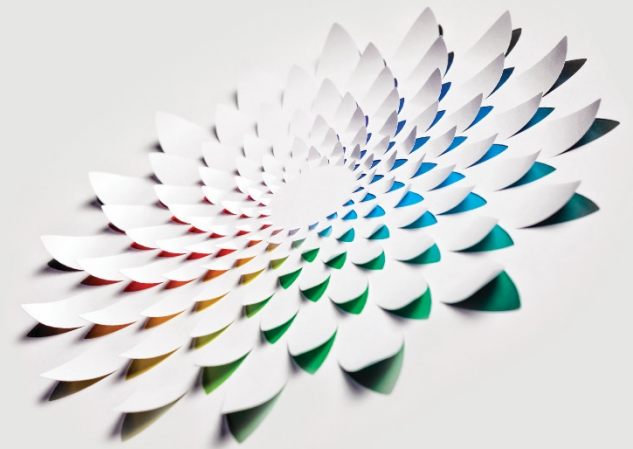
Definitief rapport

Rijksschoonmaakorganisatie (RSO)

Uw referentie:

Onze referentie: 20.A2000020902

—
Den Haag, 27 januari 2021



Aanleiding en vraagstelling voor het onderzoek, reikwijdte en verspreidingskring van de rapportage

Aanleiding voor dit onderzoek en beschrijving achtergrond

Medio 2016 is de Rijksschoonmaakorganisatie operationeel geworden. In de afgelopen jaren is de organisatie uitgegroeid tot de schoonmaakdienstverlener ván en vóór de Rijksoverheid. Vanuit de Tweede Kamer was in 2014 het verzoek gekomen tot nadere onderbouwing van de kosten voor de Rijksoverheid voor de inbesteden van de schoonmaakdiensten. Hiervoor is destijds KPMG gevraagd een doorontwikkeling uit te voeren op de Businesscase Schoonmaak met als doel verschillende bedrijfsmodellen te ontwikkelen en de daarmee samenhangende kosten en mogelijke budgettaire gevolgen in beeld te brengen. De uitgangspunten uit de Businesscase zijn door verschillende ontwikkelingen onder druk komen te staan.

De RSO heeft behoefte aan nadere duiding van de impact van deze ontwikkelingen. Hiervoor is KPMG, als externe, ervaren partij met inhoudelijke kennis van de businesscase, gevraagd om een analyse uit te voeren op de Businesscase Schoonmaak waarin de (cijfermatige) kostenverschillen tussen de voorspelde scenario's in de businesscase en de huidige praktijk gedetailleerd worden onderzocht en feitelijk worden weergegeven.

Vraagstelling en doel onderzoek

De hoofdvraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

Wat is de impact van de verschillen in de uitgangspunten van de originele Businesscase en de uitvoering in de praktijk?

Het doel van dit onderzoek is een analyse op het verschil in kosten tussen de voorspelde scenario's in de Businesscase Schoonmaak en de kostenontwikkelingen van de RSO in de praktijk.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- Welke uitgangspunten en uitvoeringsprincipes past RSO toe in haar bedrijfsmodel?
- Welke verschillen zijn er tussen deze uitgangspunten en uitvoeringsprincipes en de gehanteerde verwachtingen vanuit de Businesscase Schoonmaak?
- Wat is een verklaring voor deze verschillen?
- Wat is de financiële impact van deze verschillen ten opzichte van de uitgangspunten in de Businesscase Schoonmaak?

Reikwijdte

De scope van dit onderzoek is als volgt:

- Tot de scope van deze opdracht behoort de Businesscase die aansluit bij het rapport 'Doorontwikkelde businesscase inbesteden schoonmaak' d.d. 14 april 2014. Deze Businesscase is geactualiseerd voor 2019 en 2021 (rondom m2, salarislasten etc.) en heeft als uitgangspunt gediend voor de impactanalyse.
- De impactanalyse is uitgevoerd voor de businesscase in vergelijking met realisatiecijfers (kosten en opbrengsten voor 2019) die aansluiten op de huidige situatie van de RSO. Concreet betekent dit dat de omvang van het huidige areaal is verwerkt in de oorspronkelijke Businesscase. Daarnaast is een doorkijk gemaakt naar beleidskeuzes in de begroting 2021 en is in kaart gebracht welke (kwantitatieve) impact dit heeft op de verschillenanalyse tussen de Businesscase en het huidige RSO.
- In de impactanalyse is de nadruk gelegd op de meest impactvolle kostencomponenten waarmee de grootste materiële verschillen zijn verklaard.
- Dit onderzoek is geen integrale evaluatie over het functioneren van de RSO of de mate waarin de RSO haar beoogde maatschappelijke doelstellingen heeft gerealiseerd. Wel gaat dit onderzoek in op een aantal ontwikkelingen rondom de maatschappelijke doelstellingen wanneer dit een financiële impact heeft gehad.
- De RSO stelt zelf de Kamerbrief op om de kostenverschillen toe te lichten aan de Tweede Kamer.

Beschrijving van de gevolgde onderzoeksmethode en het onderzoeksproces en governance inrichting

Verspreidingskring

Bij de totstandkoming van deze rapportage zijn de betrokken partijen in de begeleidingsgroep van dit onderzoek (zie bijlage III) meegenomen in tussentijdse versies en in de finale versie van dit rapport. KPMG zorgt dat het rapport deelbaar is buiten de RSO (rekening houdend met eventuele bedrijfs- en concurrentiegevoelige informatie) conform de Wet openbaarheid van bestuur. Dit ook met het oog op de communicatie aan de Tweede Kamer op basis van de uitkomsten van dit onderzoek

Onderzoeksmethode en governance

Voor dit onderzoek is informatie uit de originele Businesscase Schoonmaak uit 2014 vergeleken met cijfers omtrent de realisatie vanuit de RSO. Deze cijfers uit de huidige situatie (realisatie 2019) zijn gebruikt om de verschillen in kostenstructuren in kaart te brengen, te verklaren en de impact hiervan te bepalen. Daarnaast is een vergelijking gemaakt met de kostenontwikkelingen vanuit de nieuwe tarifieringsmethodiek van de RSO en de nieuwe organisatie inrichting (begroting 2021). Voor deze verschillenanalyse en het duiden van de verschillen zijn interviews gehouden met medewerkers van de RSO (Manager Bedrijfsvoering, Financial- en Business Controller), het Ministerie van SZW (Beleidsmedewerker) en FM Haaglanden (Directeur). Tussentijds zijn inzichten afgestemd en gevalideerd met de begeleidingsgroep (bestaande uit verschillende betrokken stakeholders van de RSO, medewerkers van de RSO en de projectleider) en de werkgroep (vertegenwoordigd door de Financial- en Businesscontroller van de RSO).

Beperkingen onderzoek

Op dit onderzoek zijn een aantal beperkingen van toepassing die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de uitgevoerde analyses. Bij de interpretatie van de uitkomsten van dit onderzoek en het uitvoeren van eventuele vervolganalyses op deze uitkomsten dient hiermee rekening te worden gehouden. Deze limitaties zijn hieronder verder beschreven:

- Voor de realisatiecijfers 2019 van de RSO is tijdens het onderzoek geconstateerd dat de cijfers voor het volledig jaar geen recht doet aan de volledige kosten van de RSO. Dit omdat de RSO gedurende het jaar 2019 in opbouw was en gedurende het jaar een aantal aansluitingen hebben plaatsgevonden. In overleg met de begeleidingscommissie (26 oktober 2020) is daarom besloten om de maand december 2019 als uitgangspunt te nemen. Voor deze periode was over het jaar gezien sprake van een meest volwassen situatie. Voor de vergelijking met de Businesscase Schoonmaak zijn de cijfers van december 2019 vervolgens geëxtrapoleerd naar een volledig jaar (vermenigvuldiging van kosten met twaalf).
- Op basis van de grootboekrekeningstructuur in de financiële administratie en specifieke kostenplaatsen (onderdelen binnen de RSO waartoe de kosten en opbrengsten behoren) is een koppeling gemaakt in de realisatiecijfers van de RSO naar de verschillende kosten- en opbrengstencategorieën in de Businesscase (zie bijlage VII). Dit is gedaan op basis van inschattingen en aannames (in overleg en met consultatie van betrokkenen van de RSO). Daarbij is gestreefd naar een zo volledig en zuiver mogelijke benadering. Voor een aantal specifieke kostencategorieën en specifieke kostendrijvers bleek analyse op een lager detailniveau niet mogelijk (bijvoorbeeld het aantal m2 wat niet op afnemer niveau kon worden gematched met de Businesscase). Deze specifieke analyses zijn uitgevoerd op een hoger abstractieniveau. Voor die kosten waar dit voor van toepassing is geweest is dit expliciet vermeld in deze rapportage.
- In de realisatiecijfers van de RSO kon geen duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de personeelskosten voor schoonmakers en de personeelskosten voor leiding ondersteuning (binnen de uitvoeringskosten). Dit loopt in de praktijk in elkaar over. Deze personeelskosten zijn daarom als totaal vergeleken met de kosten in de Businesscase.
- De kosten voor aanvullende dienstverlening bovenop de standaarddienstverlening van de RSO ('meerwerk') zijn in de realisatie niet uitgesplitst naar verschillende kostencategorieën. De kostenverdeling in de begroting 2021 is als aanname gebruikt om het meerwerk in 2019 te kunnen splitsen naar specifieke kostencategorieën.
- In het onderzoek en de uitgevoerde verschillenanalyse met de Businesscase is geen rekening gehouden met mogelijke effecten van Covid-19. Dit is buiten beschouwing gelaten.

Ontwikkelingen RSO 2014 - 2021

Inleiding

De RSO is opgericht omdat het kabinet Rutte II in 2014 heeft besloten de schoonmaakdiensten op de Rijksoverheidsgebouwen in eigen beheer uit te voeren. Dit gaf invulling aan het regeerakkoord waarin is aangegeven dat de Rijksoverheid het goede voorbeeld zal geven ten aanzien het voornemen om de zwakke positie van werknemers in de facilitaire dienstverlening te verbeteren.

De Rijksoverheid wilde het signaal afgeven dat schoonmaakmedewerkers een belangrijke bijdrage leveren aan het goed kunnen functioneren van de overheidsorganisatie. Daarbij horen gezonde arbeidsomstandigheden, perspectief op baanzekerheid, ontwikkelingskansen en goede arbeidsvoorwaarden, zoals loondoorbetaling bij ziekte, reiskostenvergoeding en het combineren van arbeid en zorg.

Verschillen in uitgangspunten en uitvoeringsprincipes

Bij de oprichting van de organisatie zijn een aantal maatschappelijke doelstellingen geformuleerd, in de Businesscase Schoonmaak is bijvoorbeeld rekening gehouden met de (financiële) effecten van de volgende maatschappelijke doelstellingen:

- uitgaan van een social return ambitie van 10% in plaats van de norm van de overheid van 5%;
- toepassing van arbeidsvoorwaarden van het Rijk;
- verlichten van de werkdruk door lagere productiviteitsnormen te hanteren;
- het aanbieden van opleidingsmogelijkheden aan medewerkers.

Organisatiestructuur

Vanaf het operationeel worden in 2016 is de RSO bezig geweest met de transitie om deze doelstellingen te realiseren. De transitiefase is echter anders verlopen dan vooraf werd voorzien. Uitgangspunt bij de besluitvorming was bijvoorbeeld dat de transitie in 2019 voltooid zou zijn terwijl in praktijk in 2020 nog nieuwe aansluitingen zijn gedaan. Hierdoor zijn in 2019 nog tijdelijke kosten gemaakt, bijvoorbeeld in de back-office. Daarnaast is de RSO uiteindelijk een kleiner aantal vierkante meters met andere kenmerken (meer kantoorruimte) gaan schoonmaken dan waar in 2014 van uit werd gegaan.

De organisatie is daarnaast ook op een andere wijze ingericht dan vooraf werd voorzien. In de Businesscase zijn twee scenario's uitgewerkt, een scenario waarin separaat opererende regio's worden aangestuurd door regiodirecteuren (regiomodel) en een scenario waarin resultaatverantwoordelijke eenheden zelfstandig opereren en worden aangestuurd door een centrale directie (cellenmodel). Dit laatste model lijkt het meest op de wijze waarop werkzaamheden in de markt zijn georganiseerd.

In praktijk wordt de RSO aangestuurd door een driekoppig directieteam, bestaande uit de directeur RSO en twee directieleden (afdelingsmanagers). Daarnaast worden alle ondersteunende activiteiten die direct aan het primaire proces zijn gerelateerd ondergebracht in het Servicecentrum Operatie (SCO) voor borging van maximale ondersteuning van de Operatie. De organisatorische inrichting wijkt daarmee af van de Businesscase. In de impactanalyse is uitgegaan van een vergelijking met het cellenmodel, omdat deze het meest aansluit bij de werkelijke organisatorische inrichting.

Maatschappelijke doelstellingen

Ten aanzien van de maatschappelijke doelstellingen is het de RSO nog niet gelukt om de primaire arbeidsvoorwaarden van het Rijk toe te passen (inpassing in functiegebouw Rijk). De verwachting is dat de schoonmaakmedewerkers in 2021 ingepast worden in het functiegebouw Rijk, de overleggen hierover lopen op het moment van schrijven van deze rapportage nog. Daarnaast voldoet de RSO in de praktijk aan de norm van de overheid ten aanzien van social return medewerkers, maar heeft het haar eigen ambitie van 10% (nog) niet helemaal gerealiseerd. De RSO maakt verder vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap wel gebruik van gunstige normen ten aanzien van de productiviteit voor medewerkers. Daarnaast behaalt de RSO haar doelstellingen ten aanzien van opleidingen ruim, de organisatie besteedt in 2021 meer aan opleidingen (onder andere voor taaltrainingen) per medewerker dan vooraf was voorzien.

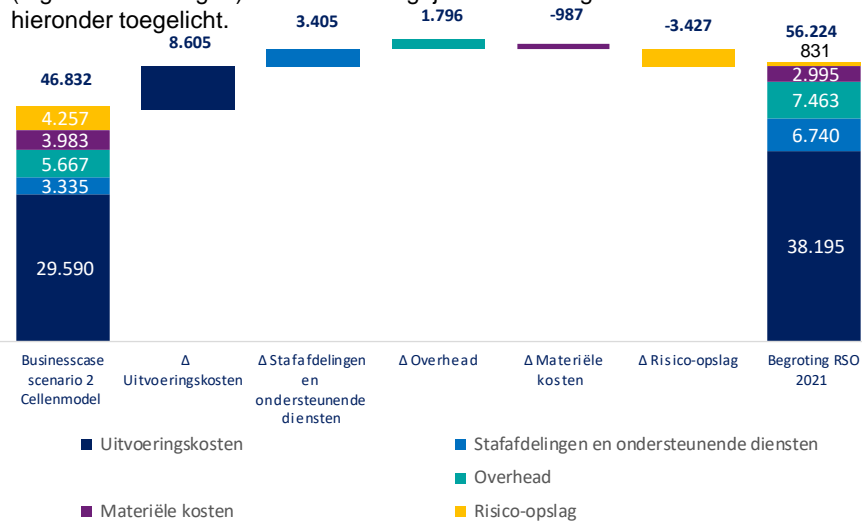
De Businesscase Schoonmaak is gebaseerd op de uitgangspunten zoals deze in 2014 bedacht zijn. De verschillen tussen de uitgangspunten uit de Businesscase en de praktijk hebben een financiële impact. Zo zijn de werkelijke kosten in 2019 EUR 2,8 mln. hoger dan geraamd in de Businesscase terwijl de begrote kosten voor 2021 EUR 9,4 mln. hoger zijn dan op basis van de Businesscase voorzien.

Ontwikkelingen RSO 2014 - 2021

De verschillen in uitgangspunten in 2021 ten opzichte van de uitgangspunten bij de businesscase uit 2014 leiden tot een financiële impact van EUR 9,4 mio hogere jaarlijkse kosten. Hieronder worden de effecten die de grootste verschillen in kosten tussen de Businesscase en de begroting 2021 veroorzaken toegelicht. De kosten voor aanvullende dienstverlening bovenop de standaarddienstverlening van de RSO ('meerkosten') zijn in de analyse buiten beschouwing gelaten omdat het hierbij niet gaat om hogere kosten maar om een grotere hoeveelheid werk. In hoofdstuk 4 en 5 worden voor zowel de realisatiecijfers van 2019 als de begroting voor 2021 per kostencategorie de voornaamste verschillen in kosten ten opzichte van de Businesscase toegelicht.

De verschillen tussen de gehanteerde uitgangspunten in de begroting 2021 en de Businesscase Schoonmaak met de grootste financiële impact

Op basis van de aangeleverde data is een analyse uitgevoerd op de verschillen tussen de begroting voor 2021 en de Businesscase. De begrote kosten voor 2021 zijn EUR 9,4 mln. hoger dan op basis van de Businesscase 2014 te verwachten kosten. De verschillen zijn visueel weergegeven in de grafiek op de volgende pagina (afgeronde bedragen). De drie belangrijkste verklaringen voor dit verschil worden hieronder toegelicht.



De frequentie van schoonmaak

De hogere kosten in de begroting 2021 ten opzichte van de Businesscase zijn voor een groot gedeelte te verklaren doordat de werkelijke frequentie van schoonmaak hoger is dan waarvan in de Businesscase werd uitgegaan. Bij het opstellen van de Businesscase in 2014 werd uitgegaan van een schoonmaakareaal wat in volume (aantal m2) en samenstelling (verhouding kantoorruimte versus overige ruimten) sterk afwijkt van de huidige praktijk.

In de Businesscase is ervan uitgegaan dat een aantal grote afnemers (Rijkswaterstaat, Defensie en Politie) zouden aansluiten bij de RSO. Vanwege destijds ontbreken van inzicht in het schoon te maken areaal van deze afnemers zijn in de Businesscase ook ruimten meegenomen die minder vaak schoongemaakt hoeven te worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan opslaghallen van Defensie etc. Dit zijn ruimten die relatief veel vierkante meter beslaan, maar een lage schoonmaakintensiteit kennen. Bij de oprichting van RSO was reeds duidelijk dat Politie geen diensten zou afnemen. In praktijk is bij de aansluiting van bijvoorbeeld Rijkswaterstaat en Defensie (met Defensie lopen momenteel gesprekken over nader uitbreiden van schoon te maken areaal) de werkelijk door RSO schoon te maken ruimten in beeld gebracht, dit betreft voornamelijk kantoorruimten. Als gevolg hiervan wordt iedere ruimte gemiddeld één keer per werkdag schoongemaakt terwijl in de Businesscase de aanname werd gehanteerd dat iedere ruimte gemiddeld een keer in de twee dagen schoongemaakt zou worden. Aan de andere kant werd in de Businesscase uitgegaan van 260 werkdagen per jaar terwijl in de begroting 2021 wordt uitgegaan van 222 werkdagen per jaar. Dit betekent dat in de begroting wordt uitgegaan van een gemiddelde van 222 dagen schoonmaak terwijl in de Businesscase werd uitgegaan van 130 dagen schoonmaak (verschil van 71%).

Als gevolg hiervan zijn in praktijk meer FTE schoonmakers nodig om hetzelfde aantal vierkante meters schoon te maken. Na rekening te houden met een aantal kosten dempende effecten (o.a. lagere kosten per FTE en hogere arbeidsproductiviteit) leidt dit tot een netto kostenverhogend effect van EUR 8,6 mln.

Hogere kosten voor stafafdelingen en ondersteunende diensten

Voor 2021 wordt - vergeleken met de Businesscase - voor EUR 3,4 mln. aan hogere kosten voor stafafdelingen en ondersteunende diensten verwacht. De kosten zijn onder andere hoger omdat er meer schoonmaakmedewerkers zijn begroot ten opzichte van de Businesscase (a.g.v. een hogere frequentie van schoonmaak) waardoor ook meer staf benodigd is.

Ontwikkelingen RSO 2014 - 2021

Dit verklaart echter slechts een deel van de hogere kosten. Het grootste gedeelte van de hogere kosten is het gevolg van het feit dat het werkelijke aantal vierkante meters wat door de RSO wordt schoongemaakt kleiner is dan het aantal waarvan in de Businesscase is uitgegaan. Hierdoor zijn de schaalvoordelen kleiner dan verwacht en zijn in verhouding meer FTE staf ten opzichte van de FTE uitvoering nodig. Daarnaast zijn er extra kosten voor ziektebewerkingen ('Eigen risico dragerschap') waarmee in de Businesscase geen rekening gehouden is.

Hogere overhead als gevolg van hogere kantoorautomatiseringskosten

De verwachte kosten voor kantoorautomatisering (behorend tot de overheadkosten) voor 2021 zijn EUR 3 mln. hoger dan de kosten berekend in de Businesscase. Hiervan wordt jaarlijks EUR 2 mln. aan kosten begroot voor het project 'Digitaal aansluiten schoonmaakmedewerkers', wat er op is gericht ervoor te zorgen dat alle medewerkers in kunnen loggen in verschillende systemen (voor het schrijven van uren, inzien van loonstroken, etc.). Van dit project was nog geen sprake bij het opstellen van de Businesscase. Tevens is dit het gevolg van kosten voor software pakketten (licenties, beheer, etc.) waarbij uiteindelijk veel maatwerk benodigd is. De kosten van deze pakketten zijn hoger dan de kosten waarmee in de Businesscase rekening gehouden is.

Naast de hiervoor genoemde EUR 3 mln aan hogere kosten voor kantoorautomatisering zijn de overheadkosten daarnaast ook hoger als gevolg van hogere huisvesting-, reis- en opleidingskosten (gezamenlijk effect: circa EUR 2 mln.). De hogere lasten worden gedeeltelijk gecompenseerd door lagere kosten voor P&O (effect: circa EUR 3,2 mln), waarmee de overheadkosten in totaal EUR 1,8 mln. hoger uitvallen dan op basis van de Businesscase voorzien.

Overige effecten

Naast voorgenoemde effecten is er ook sprake van de volgende effecten:

- Lagere kosten voor schoonmaakmaterialen en werkkleding (circa EUR 1 mln.);
- Lagere kosten voor risico-opslag (circa EUR 3,4 mln.).

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2	5. Analyse kostenstructuur RSO begroting 2021	22
1. Inleiding	8	5.1 Maatschappelijke context RSO in de praktijk	
1.1 Achtergrond		5.2 Gehanteerde uitgangspunten en kostendriv ers	
1.2 Doel van het onderzoek		5.3 Verklaring verschillen RSO in de praktijk (begroting 2021) ten opzichte van de Businesscase Schoonmaak (2014) in EUR	
1.3 Reikwijdte		6. Conclusies	27
1.4 Verspreidingskring		6.1 Conclusies	
1.5 Disclaimers		Bijlagen	31
1.6 Leeswijzer		I. Lijst met geïnterviewde personen	
2. Opzet onderzoek	10	II. Overzicht geraadpleegde bronnen	
2.1 Methodiek		III. Samenstelling begeleidingsgroep	
2.2 Uitgangspunten onderzoek		IV. Detailoverzicht uitgangspunten Businesscase	
2.3 Limitaties van het onderzoek		V. Detailanalyse kostenstructuur RSO in de praktijk (realisatie 2019)	
2.4 Governance onderzoek		VI. Detailanalyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021)	
3. Analyse kostenstructuur Businesscase Schoonmaak	13	VII. Koppeling grootboekrekeningen realisatie 2019 en kostencategorieën Businesscase	
3.1 Maatschappelijke context Businesscase Schoonmaak			
3.2 Gehanteerde uitgangspunten en kostendriv ers in Businesscase			
4. Analyse kostenstructuur RSO realisatie 2019	17		
4.1 Maatschappelijke context RSO in de praktijk			
4.2 Gehanteerde uitgangspunten en kostendriv ers			
4.3 Verklaring verschillen RSO in de praktijk (realisatie 2019) ten opzichte van de Businesscase Schoonmaak (2014) in EUR			

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

In 2014 is door het toenmalige kabinet Rutte II besloten om de Rijks schoonmaakdienst (RSO) op te richten en zodoende de schoonmaakdiensten in eigen beheer te laten uitvoeren. Vanuit de Tweede Kamer kwam het verzoek tot nadere onderbouwing van de kosten voor de Rijksoverheid voor het inbesteden van de schoonmaakdiensten. Hiervoor is KPMG in 2014 gevraagd een doorontwikkeling uit te voeren op de Businesscase Schoonmaak met als doel verschillende bedrijfsmodellen te ontwikkelen en de daarmee samenhangende kosten en mogelijke budgettaire gevolgen in beeld te brengen. Waarbij tevens een validatie heeft plaatsgevonden op de initiële aannames en uitgangspunten en een financieel-economisch toetsingskader is opgesteld voor de verdere inrichting van de RSO.

Op basis van deze Businesscase en de keuzes die het kabinet Rutte II naar aanleiding hiervan heeft gemaakt, is gesteld dat het in eigen beheer uitvoeren van de schoonmaakwerkzaamheden vrijwel budgetneutraal kon plaatsvinden. Met inachtneming van deze budgetneutraliteit heeft de Tweede Kamer ingestemd met de investering.

De Rijks schoonmaakorganisatie is in 2016 operationeel geworden en is in 4,5 jaar uitgegroeid tot de schoonmaakdienstverlener van en voor de Rijksoverheid. In die transitieperiode is gebleken dat de uitgangspunten uit de Businesscase door verschillende ontwikkelingen onder druk zijn komen te staan.

Vanuit RSO is behoefte aan meer inzicht in de impact van verschillende ontwikkelingen. Hiervoor is KPMG, als externe, ervaren partij met inhoudelijke kennis van de Businesscase, benaderd om een analyse uit te voeren op de Businesscase Schoonmaak waarin de (cijfermatige) kostenverschillen tussen de voorspelde scenario's in de Businesscase en de huidige praktijk gedetailleerd worden onderzocht en feitelijk worden weergegeven.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de kostenontwikkeling van de RSO tijdens de transitieperiode met een gedetailleerde onderbouwing van de kostenverschillen tussen de Businesscase Schoonmaak 2014 en de actuele kosten van de RSO in de praktijk.

De vraag van het onderzoek is tweeledig:

- I. Analyse kostenstructuur: Vergelijking van de originele Businesscase met de huidige gerealiseerde cijfers.
- II. Impactanalyse: Wat veranderd er volgend jaar in de systematiek en welke impact zal dat hebben.

De gevraagde analyse op het verschil in kosten tussen de voorspelde scenario's in de Businesscase Schoonmaak en de kostenontwikkelingen van de RSO in de praktijk leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- a) Welke uitgangspunten en uitvoeringsprincipes past RSO toe in haar bedrijfsmodel?
- b) Welke verschillen zijn er tussen deze uitgangspunten en uitvoeringsprincipes en de gehanteerde verwachtingen vanuit de Businesscase Schoonmaak?
- c) Wat is een verklaring voor deze verschillen?
- d) Wat is de financiële impact van deze verschillen ten opzichte van de uitgangspunten in de Businesscase Schoonmaak?

Onze aanpak voor beantwoording van deze vragen beschrijven wij in hoofdstuk 2.

1. Inleiding

1.3 Reikwijdte

- Tot de scope van deze opdracht behoort de Businesscase die aansluit bij het rapport 'Doorontwikkelde businesscase inbesteden schoonmaak' d.d. 14 april 2014. Deze Businesscase is geactualiseerd voor 2019 en 2021 (rondom m2, salarislasten etc.) en heeft als uitgangspunt gediend voor de impactanalyse.
- De impactanalyse is uitgevoerd voor de businesscase in vergelijking met realisatiecijfers (kosten en opbrengsten voor 2019) die aansluiten op de huidige situatie van de RSO. Concreet betekent dit dat de omvang van het huidige areaal is verwerkt in de oorspronkelijke Businesscase. Daarnaast is een doorkijk gemaakt naar beleidskeuzes in de begroting 2021 en is in kaart gebracht welke (kwantitatieve) impact dit heeft op de verschillenanalyse tussen de Businesscase en het huidige RSO.
- In de impactanalyse is de nadruk gelegd op de meest impactvolle kostencomponenten waarmee de grootste materiële verschillen zijn verklaard.
- Dit onderzoek is geen integrale evaluatie over het functioneren van de RSO of de mate waarin de RSO haar beoogde maatschappelijke doelstellingen heeft gerealiseerd. Wel gaat dit onderzoek in op een aantal ontwikkelingen rondom de maatschappelijke doelstellingen wanneer dit een financiële impact heeft gehad.
- De RSO stelt zelf de Kamerbrief op om de kostenverschillen toe te lichten aan de Tweede Kamer.

1.4 Verspreidingskring

Bij de totstandkoming van deze rapportage zijn de betrokken partijen in de begeleidingsgroep van dit onderzoek (zie bijlage III) meegenomen in tussentijdse versies en in de finale versie van dit rapport. KPMG zorgt dat het rapport deelbaar is buiten de RSO (rekening houdend met eventuele bedrijfs- en concurrentiegevoelige informatie) conform de Wet openbaarheid van bestuur. Dit ook met het oog op de communicatie aan de Tweede Kamer op basis van de uitkomsten van dit onderzoek.

1.5 Disclaimers

- Dit onderzoek is gebaseerd op bestaande informatie en kennis binnen de RSO. Er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds beschikbare informatie.
- RSO heeft KPMG niet verzocht een controleopdracht uit te voeren op de reeds bestaande gegevens. Voor alle duidelijkheid vermelden wij dat wij geen werkzaamheden uitvoeren die bij controle- of beoordelingsopdrachten van jaarrekeningen van toepassing zijn. Derhalve wordt door ons geen zekerheid omtrent deze gegevens verstrekt.

1.6 Leeswijzer

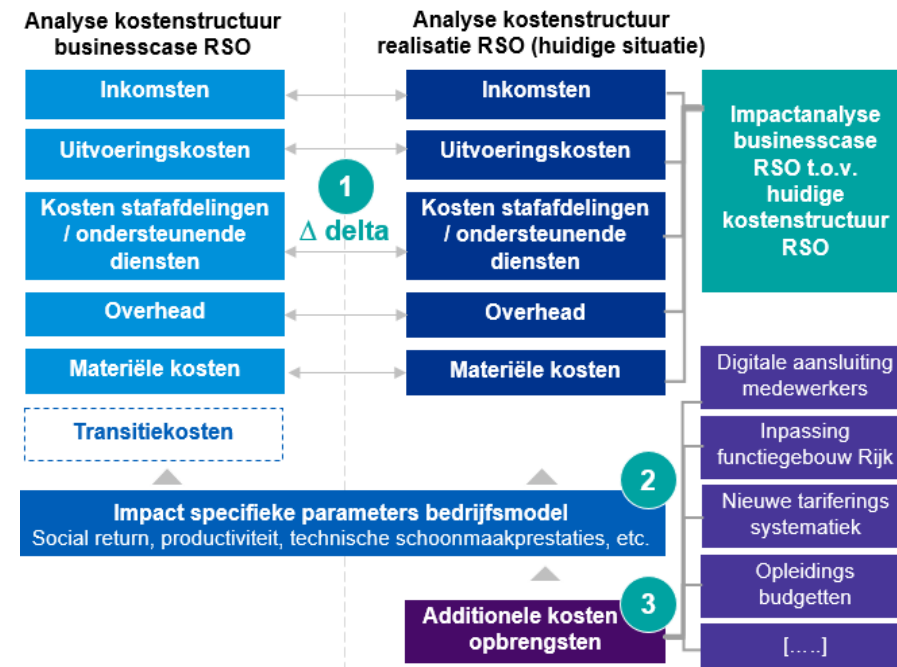
Het volgende hoofdstuk gaat in op de opzet van het onderzoek en geeft een beschrijving van de gevolgde methodiek, de generieke uitgangspunten die zijn gehanteerd, limitaties in dit onderzoek en de governance op dit onderzoek. Hoofdstuk 3 geeft een weergave van de uitkomsten van de analyse op de kostenstructuur in de Businesscase Schoonmaak. Het geeft weer wat de maatschappelijke context, uitgewerkte bedrijfsmodellen en gehanteerde kostencategorieën waren in de initiële Businesscase uit 2014. Hoofdstuk 4 beschrijft de maatschappelijke context en laat het bedrijfsmodel in de werkelijke situatie van de RSO in 2019 zien. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk de uitkomsten beschreven van de verschillenanalyse tussen de kosten en opbrengsten op basis van de realisatiecijfers 2019 en de kosten en opbrengsten van de Businesscase. Hoofdstuk 5 geeft weer wat het bedrijfsmodel, maatschappelijke context is in de begroting 2021 (basis voor de nieuwe tarifieringsystematiek) en laat de uitkomsten zien van de verschillenanalyse tussen de begroting 2021 en de Businesscase. Hoofdstuk 6 beschrijft de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.

2. Opzet onderzoek

2.1 Methodiek

Als kapstok voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben wij een analyseboom opgesteld met hierin 3 stappen:

1. In de impactanalyse wordt verdiepend onderzoek uitgevoerd op de kostencomponenten met de grootste materiële impact.
2. In het onderzoek wordt gekeken naar mogelijke verschillen in keuzes in het sturingsmodel (regiomodel / cellenmodel) en verschillen in gehanteerde aannames (bijvoorbeeld % social return, % dagelijkse schoonmaak, etc.).
3. Naast de bestaande kostencomponenten uit de Businesscase wordt in dit onderzoek specifiek gekeken naar additionele kosten en opbrengsten die (mogelijk) niet zijn voorzien in de Businesscase.



Voor het uitvoeren van de opdracht hebben wij een plan van aanpak opgesteld die te verdelen is in vier stappen; 1) kick-off en voorbereiding, 2) uitvoeren impactanalyse, 3) valideren van onze analyses en 4) rapporteren van onze analyses en bevindingen. Hieronder zullen wij deze stappen nader beschrijven.

Stap 1. Kick-off en voorbereiding

We zijn begonnen met een (virtuele) startbijeenkomst met de aangestelde begeleidingscommissie. Deze bijeenkomst was bedoeld om kennis met elkaar te maken, de aanpak van het onderzoek te doorlopen, stil te staan bij de tijdslijnen en om wederzijdse verwachtingen bij het proces (voortgangupdates) af te stemmen, inclusief aanspraakpunten. Daarnaast hebben wij tijdens de kick-off uw visie en uw verwachtingen bij het eindresultaat met elkaar besproken en praktische werkafspraken gemaakt over door RSO te verstrekken beschikbare informatie en de gesprekspartners voor de interviews.

Stap 2. Impactanalyse

Om een goed vergelijk te kunnen maken tussen de huidige situatie en de voorspelde scenario's in de Businesscase Schoonmaak 2014 zijn wij begonnen met een analyse op de kostenstructuur van de Businesscase. Middels een analyse hebben wij een overzicht opgesteld van gehanteerde aannames en kostendrijvers om zo de kostenstructuur in kaart te brengen. Ook hebben we gekeken naar de geformuleerde uitkomsten en uitgangspunten in de Businesscase, zodat we dit kunnen vergelijken met de huidige kostenstructuur.

Nadat we de gehanteerde kostenstructuur in de Businesscase bepaalt hadden door deze te actualiseren voor de huidige situatie (rondom m2, salarislasten etc.) hebben wij deze afgezet tegen de kostenontwikkelingen van de RSO in de praktijk tijdens de transitieperiode. Hiervoor hebben wij de realisatiecijfers van het kalenderjaar 2019 gebruikt. We hebben een inventarisatie uitgevoerd van de huidige kostenstructuur van de RSO middels een analyse van de gehanteerde aannames en kostendrijvers. Middels een grondige analyse op de gemaakte kosten hebben we geanalyseerd waar de grootste verschillen zitten en hebben we een gedetailleerde cijfermatige weergave van deze afwijkingen opgesteld.

In de Businesscase Schoonmaak zijn een aantal uitgangspunten geformuleerd waar de RSO na haar transitieperiode aan zou moeten voldoen. Deze uitgangspunten zijn door verschillende ontwikkelingen onder druk komen te staan, wat heeft geleid tot verschillende financiële ontwikkelingen.

2. Opzet onderzoek

Voor de impactanalyse hebben wij de realisatiecijfers van de RSO van het kalenderjaar 2019 gebruikt. Via een grondige impactanalyse hebben wij de impact van de afwijkingen in kosten op de geformuleerde uitgangspunten in de Businesscase geanalyseerd en hebben wij gekeken in hoeverre de gestelde uitgangspunten nog haalbaar zijn voor de RSO in de huidige situatie.

Stap 3. Valideren

Na onze analyse op de kostenontwikkelingen van de RSO hebben wij onze bevindingen voorgelegd aan controllers en beleidsmakers binnen de RSO. Samen met hen hebben wij de geschetste kostenverschillen en de geraamde impact nader geduid voor een helder begrip van de kostenontwikkelingen, de achterliggende oorzaken en geconstateerde afwijkingen. Op het moment dat een eenduidig beeld ontstond hebben wij de begeleidingscommissie meegenomen in onze bevindingen en ook samen met hen de inzichten gevalideerd en aangescherpt.

Stap 4. Rapporteren

Op basis van de gevalideerde analyses hebben we een concept rapportage opgesteld en deze aan de aan de begeleidingscommissie voorgelegd. De op- en aanmerkingen die uit de begeleidingscommissie naar voren kwamen hebben wij verwerkt in dit definitieve eindrapport.

2.2 Uitgangspunten onderzoek

In dit onderzoek zijn de onderstaande uitgangspunten gehanteerd:

- In de realisatiecijfers van de RSO is glasbewassing kostenneutraal meegenomen, omdat glasbewassing rechtstreeks wordt doorbelast. Glasbewassing is niet meegenomen in de Businesscase Schoonmaak.
- De kosten (en inkomsten) uit de realisatie zijn op basis van de grootboekrekeningnummers (type kosten) en kostenplaatsen (objecten in organisatie waar kosten zijn gemaakt) gekoppeld aan de kostencategorieën in de Businesscase Schoonmaak. Ook de kosten in de begroting 2021 zijn in overleg met de ambtelijk betrokkenen van de RSO gelabeld naar de type kosten in de Businesscase om een zo zuiver mogelijke vergelijking te kunnen maken (zie bijlage V voor het totaal overzicht).
- Voor de realisatiecijfers 2019 van de RSO is tijdens het onderzoek geconstateerd dat de cijfers voor het volledig jaar geen recht doet aan de

volledige kosten van de RSO. Dit omdat de RSO gedurende het jaar 2019 in opbouw was en gedurende het jaar een aantal aansluitingen hebben plaatsgevonden. In overleg met de begeleidingscommissie (26 oktober 2020) is daarom besloten om de maand december 2019 als uitgangspunt te nemen. Voor deze periode was over het jaar gezien sprake van een meest volwassen situatie. Voor de vergelijking met de Businesscase Schoonmaak zijn de cijfers van december 2019 vervolgens geëxtrapoleerd naar een volledig jaar (vermenigvuldiging van kosten met twaalf).

- De cijfers op basis van realisatie 2020 zijn niet als basis gebruikt voor dit onderzoek omdat hierin mogelijke effecten van Covid-19 kunnen leiden tot onbetrouwbare uitkomsten en onzuiverheden in de analyses. Bovendien hebben in 2020 ook nog aansluitingen in het totale areaal van de RSO plaatsgevonden.
- Voor de verschillenanalyse realisatie 2019 en begroting 2021 met de Businesscase Schoonmaak is uitgegaan van het cellenmodel als bedrijfsmodel in de Businesscase. Dit omdat het cellenmodel van beide bedrijfsmodellen (zie paragraaf 3.2) het meest recht doet aan de werkelijke inrichting van de RSO.
- In de analyse van de afwijkingen is gefocust op de meest materiële en impactvolle verschillen. Waarbij in de verklaring van de afwijking is gekeken naar de onderliggende parameters en kostendrijvers. In dit onderzoek is niet in detail gekeken naar alle specifieke onderliggende verschillen maar is dit op hoofdlijnen uitgewerkt in de verschillenanalyse (hoofdstuk 4 en 5).

2.3 Limitaties van het onderzoek

Op dit onderzoek zijn een aantal beperkingen van toepassing die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de uitgevoerde analyses. Bij de interpretatie van de uitkomsten van dit onderzoek en baseren van eventuele vervolganalyses op deze uitkomsten dient hiermee rekening te worden gehouden. Deze limitaties zijn hieronder verder beschreven:

- De analyse voor dit onderzoek is uitgevoerd op een hoger abstractieniveau voor een aantal kostencategorieën en specifieke kostendrijvers. Als gevolg van beperkingen in beschikbare data of het niet één op één kunnen koppelen van data tussen de initiële Business case en de huidige situatie. Dit geldt specifiek voor de volgende onderdelen van de analyse:
 - Het koppelen van de afnemers van de RSO vanuit de calculatiebestanden naar de afnemers uit de Businesscase bleek niet één op één mogelijk

2. Opzet onderzoek

- doordat in de Businesscase afnemers zijn gegroepeerd. Voor deze analyse is uitgegaan van het totale areaal voor alle afnemers en is geen uitsplitsing gemaakt naar individuele afnemers. Dit betekent dat voor dit onderzoek het totaal aantal m2 schoonmaak als basis is gebruikt voor de analyses en vergelijkingen.
 - De functies wijken in de praktijk af van de functies in de Businesscase. Zo is in de Businesscase bijvoorbeeld rekening gehouden met een buddy en een teamleider in een schoonmaakteam. Deze functies bestaan in de praktijk niet. Voor dit onderzoek is (zo goed als mogelijk en in overleg met betrokkenen van de RSO) een koppeling gemaakt tussen de functies uit de Businesscase en de praktijkrichting binnen de RSO. Dit is als basis gebruikt voor de verschillenanalyse.
- Voor de vergelijking met de realisatie 2019 en begroting 2021 zijn de paramaters 'contractwaarde' en 'm2' aangepast in de Businesscase. Andere parameters zoals 'frequentie schoonmaak' en 'arbeidsproductiviteit' zijn vanwege de complexiteit en onderlinge afhankelijkheden niet aangepast in de Businesscase omdat dit leidt tot een onzuivere vergelijking. De effecten van deze paramaters maken daarom deel uit van de verschillenanalyse van dit onderzoek.
- Op basis van de grootboekrekeningstructuur in de financiële administratie en specifieke kostenplaatsen (onderdelen binnen de RSO waartoe de kosten en opbrengsten behoren) is een koppeling gemaakt in de realisatiecijfers van de RSO naar de verschillende kosten- en opbrengstencategorieën in de Businesscase. Deze koppeling is weergegeven in bijlage VII. Dit is gedaan op basis van inschattingen en aannames (in overleg en met consultatie van betrokkenen van de RSO). Waarbij is gestreefd naar een zo volledig en zuiver mogelijke benadering van een kostenbasis die zo goed mogelijk vergelijkbaar is en overeenkomst met de aard en opbouw van opbrengsten en kosten in de Businesscase. Doordat niet alle kosten op een lager detailniveau volledig één op één te koppelen zijn is in de impactanalyse gekeken naar de afwijking van kosten op totaalniveau van een kostencategorie.
- In de realisatiecijfers van de RSO kon geen duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de personeelskosten voor schoonmakers en de personeelskosten voor leiding en ondersteuning (binnen de uitvoeringskosten). Dit loopt in de praktijk in elkaar over. Deze personeelskosten zijn daarom als totaal vergeleken met de kosten in de Businesscase.

- Voor de vergelijking tussen de Businesscase en de begroting 2021 is het meerwerk buiten beschouwing gelaten, omdat het hierbij niet gaat om hogere kosten maar over het verrichten van additionele werkzaamheden. De meerkosten in 2019 kunnen niet uit de realisatiecijfers geïsoleerd worden. De kostenverdeling in de begroting 2021 is als aanname gebruikt om een inschatting van de meerkosten in 2019 te maken.
- In het onderzoek en de uitgevoerde verschillenanalyse met de Businesscase is geen rekening gehouden met mogelijke effecten van Covid-19. Dit is buiten beschouwing gelaten.

2.4 Governance onderzoek

Bij de totstandkoming van dit onderzoek zijn diverse stakeholders betrokken geweest om de sturing, begeleiding en inhoudelijke expertise uit het primaire proces te leveren (in afbeelding hieronder visueel weergegeven). Hieronder zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de stuurgroep, werkgroep en klankbordgroep in dit onderzoek verder toegelicht.

- **De begeleidingsgroep:** bestaande uit verschillende betrokkenen bij de RSO (zie bijlage III) en de aangestelde projectleider ten behoeve van begeleiding en sturing tijdens het onderzoek. Afstemming met de begeleidingsgroep vond plaats ten behoeve van besluitvorming (in relatie tot de aanpak en reikwijdte van het onderzoek en de exacte vraagstelling). Daarnaast bewaakte de begeleidingsgroep de kwaliteit en zette eventueel mitigerende maatregelen in indien nodig, mocht het onderzoeksteam deze niet zelf hebben kunnen nemen. De begeleidingsgroep is door de projectleider geïnformeerd over de voortgang met betrekking tot inhoud, tijd, budget en scope.
- **De werkgroep:** met hierin een vertegenwoordiging van de financial controller en businesscontroller van de RSO die nauw betrokken zijn bij de totstandkoming van dit onderzoek. Dit ten behoeve van de operationele afstemming en aanlevering van data en documentatie voor het onderzoek.



3. Analyse kostenstructuur Businesscase Schoonmaak

3.1 Maatschappelijke context Businesscase Schoonmaak

Het kabinet Rutte II heeft in 2014 besloten om de schoonmaakdiensten op de Rijksoverheidsgebouwen in eigen beheer uit te voeren. Met het lage loonschalenbeleid beoogde het kabinet de zwakke positie van onder andere de groep schoonmaakmedewerkers op de arbeidsmarkt te verbeteren. Doel van het lage loonschalenbeleid was om medewerkers in de lage loonschalen voldoende baan zekerheid en gezonde arbeidsomstandigheden te bieden. Dat doel kon worden bereikt door medewerkers in vaste dienst van de Rijksoverheid te nemen. Ook wilde het Rijk als grote opdrachtgever stimuleren dat bedrijven aan wie dienstverlening werd uitbesteed, medewerkers in lage loonschalen in vaste dienst gingen nemen¹.

Bij het inbesteden van de schoonmaakwerkzaamheden en het in dienst nemen van deze groep door het Rijk horen vanuit maatschappelijk oogpunt een aantal principes van goed werkgeverschap. De Rijksoverheid wilde het signaal afgeven dat schoonmaakmedewerkers een belangrijke bijdrage leveren aan het goed kunnen functioneren van de overheidsorganisatie. Daarbij horen gezonde arbeidsomstandigheden, perspectief op baan zekerheid, ontwikkelingskansen en goede arbeidsvoorwaarden, zoals loondoorbetaling bij ziekte, reiskostenvergoeding en het combineren van arbeid en zorg. Dat levert duurzaam inzetbare, tevreden werknemers op die zich samen met hun collega's betrokken voelen bij de Rijksdienst².

True Value principes

Vanuit het maatschappelijk oogpunt is in de Businesscase rekening gehouden dat de RSO stuurt op normen gebaseerd op werkelijke economische en sociaal maatschappelijke toegevoegde waarde. Eén van de meest prominente kenmerken bij True Value sturing is dat de mens centraal staat. De gehanteerde ontwerpprincipes op basis van True Value zijn:

- Social Return: het gaat hier om medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze groep is het uitgangspunt opgenomen dat deze binnen de RSO 10% bedraagt. Dit is twee keer zoveel als de 5% social return die schoonmaakbedrijven die voor de overheid werkten als doelstelling hanteerden. Voor deze groep medewerkers is daarnaast rekening gehouden met een lagere arbeidsproductiviteit.

- Medewerkerstevredenheid (IMTO) en Klanttevredenheid (IKTO): met name de mate van zelfsturing binnen de inrichting van de schoonmaak in de Businesscase moet leiden tot een toename van de klant- en medewerkerstevredenheid (arbeidsvoldoening). Deze laatste zou ook moeten leiden tot een daling van ziekteverzuim. Een essentieel uitgangspunt bij het ontwerp van het bedrijfsmodel van de RSO (zie paragraaf 3.2) is dat de RSO geëquipeerd is met tools voor zelfsturing en dat de RSO een zekere autonomie heeft om de verantwoordelijkheid van de schoonmaakactiviteiten te kunnen nemen.
- Duurzaamheid en de ambitie om medewerkers meer kansen te geven op ontwikkeling en groei binnen de schoonmaak. Belangrijk is om daarbij de sociale doelstellingen zoals hiervoor benoemd en efficiency doelen (schoonmaakprestatie (technisch), productiviteit, kosten) continue te meten en te verbeteren.

In de Businesscase Schoonmaak is in de organisatorische inrichting en sturingsmechanismen daarom rekening gehouden met de volgende doelstellingen van de RSO:

- uitgaan van een social return ambitie van 10% in plaats van 5%.
- toepassing van arbeidsvoorwaarden van het Rijk. Tussen de CAO's schoonmaakbranche en Rijk is voor de Businesscase in 2014 een pakketvergelijking gemaakt voor de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden en de pensioenvoorzieningen. Deze verschillenanalyse maakte inzichtelijk op welke punten de CAO's van elkaar afweken en wat de bijbehorende kostenverschillen waren. Hierbij valt te denken aan; contracttijden, verlofdagen, reiskostenvergoedingen, pensioenvoorzieningen, eindejaarsuitkering, doorbetaling bij ziekte, opleidingsmogelijkheden et cetera. Het Expertisecentrum Organisatie en Personeel (EC O&P) van de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk is bij deze analyse betrokken geweest en waarmee specifieke aandachtspunten zijn afgestemd.
- verlichten van de werkdruk door lagere productiviteitsnormen te hanteren (zie paragraaf 3.2).

¹ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, 2014

² Kamerbrief Ministerie van Binnenlandse Zaken: 'Uitwerking inbesteding schoonmaakwerkzaamheden', 23 juni 2014

3. Analyse kostenstructuur Businesscase Schoonmaak

3.2 Gehanteerde uitgangspunten en kostendrivens in Businesscase

In dit hoofdstuk worden de gehanteerde uitgangspunten die zijn gehanteerd in de Businesscase uit 2014 nader toegelicht. Voordat dieper in wordt gegaan op de gehanteerde parameters en kostendrivens in de Businesscase wordt eerst een toelichting gegeven op het ontwerp van de twee bedrijfsmodellen die als separate scenario's zijn uitgewerkt.

Ontwerpprincipes bedrijfsmodellen Businesscase Schoonmaak

In het ontwerp van de bedrijfsmodellen van de Businesscase zijn de volgende ontwerpprincipes gehanteerd:

- Slagvaardige aansturing
- Functioneren dichterbij het primair proces
- Alle sourcingsvragen op het terrein van schoonmaak lopen via de RSO
- Standaardisatie ten behoeve van verminderen administratieve lasten en bestuurlijke drukte: één dienstverleningsafpraak en producten en dienstencatalogus

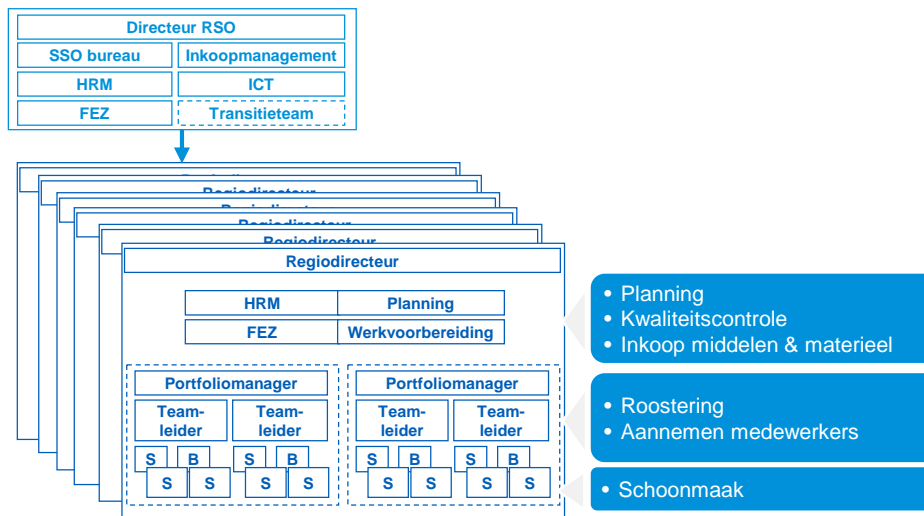
In de Businesscase zijn twee onderscheidende bedrijfsmodellen uitgewerkt: het regiomodel en het cellenmodel. Deze modellen zijn met name onderscheidend in de mate waarin verantwoordelijkheden laag in de organisatie worden gelegd.

Gehanteerde bedrijfsmodellen in Businesscase: Regiomodel

Het regiomodel heeft een grote mate van analogie met de organisatie-inrichting van grote landelijke opererende schoonmaakbedrijven. In de opbouw van de RSO tot medio 2022 biedt het regiomodel de mogelijkheid om te starten met grotere regio's en naarmate het volume schoonmaakwerk in de RSO toeneemt de regioverdeling te verfijnen. In het regiomodel zijn in de eindsituatie 6 regio's van ieder eenzelfde orde van grootte qua schoonmaakopdracht (zoals hiernaast weergegeven in figuur 1).

Schoonmaakmedewerkers in het regiomodel werken in teams (zie figuur 2). Ieder team bestaande uit 8 FTE schoonmaakmedewerkers, 1 FTE social-return medewerker, 1 FTE buddy en 1 FTE teamleider. De buddy is een ervaren

schoonmaakmedewerker en anderen coacht, het voorwerk doet en het team coördineert. Hierdoor heeft hij een lagere productiviteit (80%) van een reguliere schoonmaakmedewerker. De teamleiders vervullen de kwaliteitsbewaking, planning,



Figuur 1. Schematische weergave van de opbouw van het regiomodel

roostering, werkvoorbereiding, begeleiding van medewerkers en inkoop en zijn niet productief. De teamleiders worden aangestuurd door een portfoliomanager. Deze manager draagt verantwoordelijkheid voor een portfolio van objecten en stuurt 10 teams aan.

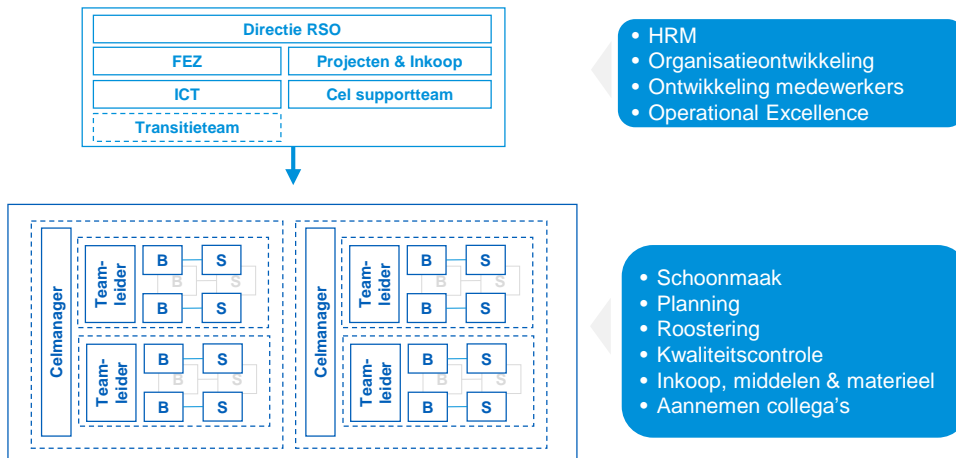


Figuur 2. Schematische weergave van de opbouw een schoonmaakteam in het regiomodel

3. Analyse kostenstructuur Businesscase Schoonmaak

Gehanteerde bedrijfsmodellen in Businesscase: Cellenmodel

Het cellenmodel kent een indeling naar resultaatverantwoordelijke eenheden met een grote mate van zelfstandigheid. In dit model is de gelaagdheid tot een minimum beperkt. Het cellenmodel heeft geen middenlaag zoals het regiomanagement in het regiomodel. Een belangrijk deel van de regeltaken wordt door de schoonmaakmedewerkers zelf uitgevoerd. De medewerkers in het team maken zelf roosters, nemen collega-schoonmakers aan en lossen kleine problemen zelfstandig op. Het model gaat uit van organische groei van een cel tot circa 50 FTE. Waarna een nieuwe cel wordt geformeerd. Hulp en ondersteuning binnen een cel wordt geboden door teamcoaches, resultaat- en inkoopframeworks, HR en celsupport. Dit binnen één centraal orgaan.



Figuur 3. Schematische weergave van de opbouw van het cellenmodel

Schoonmaakmedewerkers in het cellenmodel werken in teams. Ieder team is opgebouwd uit 7 FTE schoonmaakmedewerker, 1 FTE schoonmaakmedewerker met afstand tot de arbeidsmarkt, 2 FTE buddies en een FTE teamcoach (basis FTE).

De buddy is een ervaren schoonmaker die nieuwe of minder bekwame

medewerkers ondersteunt. Er is een ratio van 1 buddy op 4 schoonmakers om ruimte te scheppen voor dit takenpakket. Celmanagers sturen teamcoaches aan. De manager is verantwoordelijk voor 5 teams en daarmee verbonden objecten.



Figuur 4. Schematische weergave van de opbouw een schoonmaakteam in het cellenmodel

Kengetallen bedrijfsmodellen in Businesscase (Regio- en Cellenmodel)

Het cellenmodel is vernieuwend en vraagt veel meer zelfstandigheid en inzet van medewerkers dan de traditionele opzet van het regiomodel. Dit vertaalt zich in een hogere begeleidingsratio en een lagere productiviteit van de schoonmaker. De schoonmakers zijn in het cellenmodel relatief minder productief dan in het regiomodel omdat er meer regeltaken op de werkvloer liggen zoals het plaatsen van bestellingen, bepaling van de schoon te maken eenheden en indelingen van roosters. De teamcoaches in beide modellen zijn niet direct productief. De belangrijkste taak is het coach van medewerkers en de schoonmaakteams. Hieronder wordt per bedrijfsmodel de gehanteerde kengetallen weergegeven:

Type medewerker	Regiomodel		Cellenmodel	
	Productiviteit (m2/uur)	#FTE (team van 10 FTE)	Productiviteit (m2/uur)	#FTE (team van 10 FTE)
Schoonmaker	370	8	345	7
Social Return medewerker	185	1	185	1
Buddy	310	1 (1:9)	310	2 (1:4)
Gem. m2 per FTE in team	346		322	
Teamleider / teamcoach	0	1 (1:10)	0	1 (1:10)
Portfolio- / celmanager	0	1:100 (9 teams)	0	1:55 (5 teams)

Tabel 1. Overzicht ratio's Regiomodel vs. Cellenmodel

In dit onderzoek wordt het cellenmodel vergeleken met de huidige inrichting van de RSO. Dit bedrijfsmodel is het meest vergelijkbaar met de huidige opzet van de RSO.

3. Analyse kostenstructuur Businesscase Schoonmaak

Kostencategorieën Businesscase

De onderstaande opsomming geeft een overzicht van de kosten die zijn opgenomen in de Businesscase Schoonmaak (zie voor detailonderbouwing bijlage IV):

- **Uitvoeringskosten:** bevat de kosten voor de inzet van medewerkers in het primaire proces en hun direct leidinggevenden. De personele kosten zijn bepaald aan de hand van de benodigde schoonmaakcapaciteit en de verwachte schoonmaakbehoefte (aantal m2 schoonmaak en productiviteit m2/uur). Vervolgens is aan de hand van diverse ratio's van aantal medewerkers leiding en ondersteuning ten opzichte van het aantal uitvoerenden de inzet van de leiding en ondersteuning bepaald. De salariskosten zijn gebaseerd op de handleiding overheidstarieven 2014 (inclusief werkgeverslasten). Waarbij voor de schalen 1, 2 en 4 naar boven is afgeweken van de middenloonsommen. Dit omdat de middenloonsommen niet representatief zijn voor de salariskosten van de schoonmaakmedewerkers.
- **Kosten stafafdelingen/ondersteunende diensten:** dit betreft de kosten voor (de)centrale stafafdelingen (bijvoorbeeld SSO bureau/Cel support team in het cellenmodel, HRM, FEZ, ICT, Inkoop en Contractmanagement) en ondersteunende diensten.
- **Overhead:** dit bevat kosten voor bijvoorbeeld huisvesting en kantoorautomatisering. Voor de overhead is in de Businesscase gebruik gemaakt van de voor de Rijksoverheid specifieke rekenwijze voor de bepaling van de overheadkosten en de aard van de werkzaamheden die een medewerker uitvoert. Zo is bijvoorbeeld bij medewerkers leiding en ondersteuning rekening gehouden met kosten voor huisvesting en kantoorautomatisering en bij de uitvoerende medewerkers niet. De overheadkosten dekken zo onder andere automatiseringskosten, huisvestingskosten, kosten P&O ondersteuning (bijvoorbeeld P-Direkt) en opleidingskosten.
- **Materiële kosten:** dit zijn kosten voor het gebruik van materialen in het primaire proces. Te denken aan schoonmaakmaterialen en – middelen, werkkleding en uitrusting en machinekosten. De omvang van de materiële kosten is bepaald als percentage van de loonkosten voor uitvoerende medewerkers (schoonmaakmedewerkers, medewerkers met afstand tot de arbeidsmarkt en buddies).

- **Transitiekosten:** dit zijn kosten voor de overgang naar een RSO (bijvoorbeeld trainingskosten). De kosten voor de periode vanaf 2020 zijn voor het transitieteam die vanaf dat moment in de vaste staf van de RSO is opgenomen.
- **Inkomsten:** dit zijn de bedragen die de RSO ontvangt vanuit subsidies voor de inzet van medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt. De hoogte van deze subsidie hangt af van de productiefactor van deze medewerkers. Deze productiefactor bedraagt binnen zowel het regio- als het cellenmodel 50% (dit staat gelijk aan 50% van het minimumloon).

Uitgangspunten bepalen baseline kosten en opbrengsten uit Businesscase Schoonmaak voor vergelijking met de realisatie 2019 en begroting 2021

- De baseline voor de kosten en opbrengsten uit de Businesscase is bepaald op basis van de vierkante meters in december 2019 en het verwachte areaal in 2021, daarnaast zijn de tarieven voor de salarislaster geactualiseerd voor zowel 2019 als 2021. Rekening houdend met gelijkblijvende parameters en verhoudingsgetallen gelijk aan de Businesscase (zie bijlage IV).
- De benodigde schoonmaakcapaciteit (aantal FTE benodigde schoonmaakmedewerkers) wordt bottom-up bepaald aan de hand van de schoonmaakbehoefte (aantal m2 schoonmaak) en de parameters productiviteit en frequentie dagelijkse schoonmaak. De frequentie van dagelijkse schoonmaak is gebaseerd op aannames voor verschillende typen afnemers ten aanzien van verschillende ruimte categorieën in het totale areaal.

4. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (realisatie 2019)

4.1 Maatschappelijke context RSO in de praktijk (realisatie 2019)

De RSO levert een belangrijke bijdrage aan het functioneren van de Rijksoverheid, door te zorgen voor gezonden en prettige werkplekken voor de medewerkers³. In 2019 verzorgde de RSO de reguliere kantoor schoonmaak op ruim 500 locaties in het hele land (met nieuwe aansluitingen in de planning voor 2020). Leidend in deze dienstverlening is schoonmaak tijdens kantooruren. Voorheen gebeurde dat geregeld buiten kantoor tijden. De RSO kiest daarbij bewust voor dagschoonmaak. Daarbij wordt de dienstverlening zodanig ingericht dat er een balans is tussen het kwaliteitsniveau van dienstverlening en de arbeidspositie van schoonmaakmedewerkers. Onder regie van de RSO wordt specialistische reiniging door marktpartijen uitgevoerd (te denken aan bijvoorbeeld glasbewassing, keukens en vloerenreiniging). Onderstaande maatschappelijke doelen zijn gerealiseerd in 2019:

- Schoonmaakmedewerkers die in dienst treden bij de RSO worden Rijksambtenaar. In december 2019 had de RSO circa 649 FTE schoonmakers in vaste dienst. De RSO heeft in december 2019 38,5 FTE gerealiseerd voor mensen met een arbeidsbeperking die gemiddeld 25,5 uur per week werken. Het quotum voor de RSO voor 2019 was 5%, op een totaal van 776,3 FTE is 5% gerealiseerd. Uitgangspunt voor de RSO is om perspectief te bieden aan mensen met een arbeidsbeperking door actief uitvoering te geven aan de doelstellingen van de banenafpraak.
- De RSO hecht belang aan het feit dat medewerkers zich gedurende hun loopbaan blijven ontwikkelen. De RSO biedt haar medewerkers opleidingen aan om zich verder te ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is de taaltraining Nederlands wat de bredere zelfredzaamheid vergroot van medewerkers binnen de maatschappij, maar ook vaktechnische opleidingen. 85% van de medewerkers is vakgeschoold in de schoonmaak. De medewerkers die nog niet vakgeschoold zijn, nemen op dit moment deel of gaan op korte termijn deelnemen aan een opleiding. Daarbij gaat het over het algemeen om nieuwe medewerkers van de RSO.
- In het najaar van 2017 en 2019 heeft de RSO een MTO uitgevoerd onder medewerkers. In 2019 heeft 41% van de schoonmaakmedewerkers deelgenomen aan het MTO. Volgens de RSO is dit in vergelijking met deelname bij soortgelijke

medewerker populaties hoog (kamerbrief van minister SZW). Uit het meest recente MTO geven schoonmaakmedewerkers van de RSO aan trots te zijn op hun werk en het werk met veel plezier en in goede samenwerking te verrichten. Medewerkers voelen zich betrokken, zijn bevlogen en tevreden over de RSO. In 2019 geeft bijna 92% van de respondenten aan de RSO aan te bevelen als werkgever. Aandachtspunten liggen voornamelijk bij de medewerkers in de ondersteuning van de RSO. Zij ervaren hoge werkdruk en verbetermogelijkheid in de interne communicatie en informatievoorziening. Onderstaande tabel laat de uitkomsten zien van de MTO in 2017 en 2019:

	RSO 2017	RSO 2019
Bevlogenheid	7.8	7.8
Betrokkenheid	7.9	8.2
Tevredenheid	8.5	8.6

Tabel 2. Resultaten MTO 2017 en 2019 RSO (bron: Brief Minister SZW aan Tweede Kamer, nr. 275, 5 maart 2020)

Vergelijking 'Maatschappelijke context' in Businesscase Schoonmaak met situatie RSO in 2019

- In de Businesscase Schoonmaak is in de organisatorische inrichting en sturingsmechanismen rekening gehouden met het verhogen het aantal FTE social return van 5% naar 10%; In de praktijk bedragen de participanten ongeveer 5% van het totale personeelsbestand (38,5 van 776,3 FTE), wat gelijk is aan de norm van de Rijksoverheid.
- Naar verwachting ligt de werkelijke productiviteit van social return medewerkers lager dan berekend in de Businesscase. In de Businesscase is rekening gehouden met 50% productiviteit terwijl de verwachte werkelijke productiviteit, mede door een lagere productiviteit van leiding en ondersteuning, lager uitvalt. De lagere productiviteit van arbeidsparticipanten leidt niet tot hogere tarieven voor de afnemers van de RSO omdat de organisatie separate bekostiging voor arbeidsparticipanten ontvangt.
- De gemiddelde opleidingskosten per FTE zijn lager dan in de Businesscase terwijl er wel cursussen over schoonmaken, sociale vaardigheden en de Nederlandse taal verschaft zijn aan de medewerkers binnen de RSO, terwijl daar in de Businesscase geen rekening mee gehouden is.

³ Brief van de Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, nummer 275, 5 maart 2020

4. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (realisatie 2019)

4.2 Gehanteerde uitgangspunten en kostendrivens (realisatie 2019)

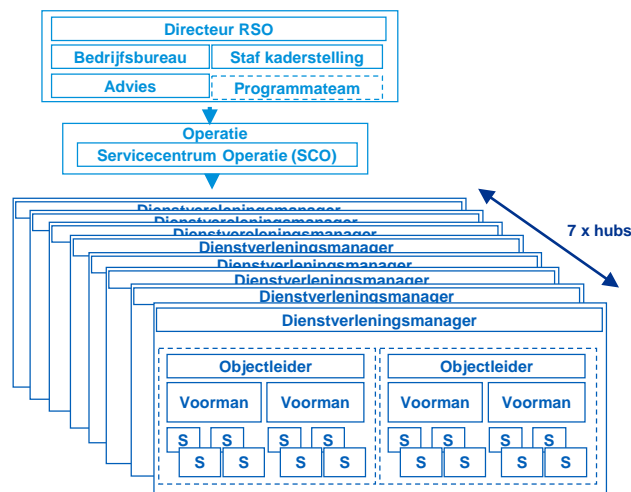
In dit hoofdstuk worden de gehanteerde uitgangspunten in de situatie 2019 van het bedrijfsmodel RSO en de onderliggende kosten en opbrengsten toegelicht.

Gehanteerde bedrijfsmodel RSO in de praktijk (2019)

In 2019 werd de RSO aangestuurd door een driekoppig directieteam. De organisatiestructuur en werkwijze van de RSO in 2019 is zodanig ingericht dat de aansturing van de Operatie dicht op de medewerkers en dienstverlening is georganiseerd. De afdeling Operatie is zo ingericht dat de schoonmaker centraal staat, deze goed wordt gefaciliteerd, samen-sturing en samen-organisatie mogelijk is en flexibel kan worden ingespeeld op veranderingen bij opdrachtgevers.

De afdeling Operatie is plat ingericht met aan het hoofd de Manager operatie, die rechtstreeks leiding geeft aan 21 dienstverleningsmanagers en de coördinator Servicecentrum Operatie (SCO). De dienstverleningsmanager stuurt (vanuit dienend leiderschap) de team schoonmaakmedewerkers aan en is verantwoordelijk voor circa 50 tot maximaal 75 medewerkers.

Dienstverleningsmanagers zijn in een team van minimaal 3 en maximaal 7 dienstverleningsmanagers vertegenwoordigd in een hub (verzorgingsgebied).



Figuur 5. Organogram bedrijfsmodel RSO in 2019

De formatie in 2019 binnen de RSO afgezet tegen de Businesscase is als volgt:

Type medewerker	Businesscase (Cellenmodel)		RSO 2019 (december)	
	Productiviteit (m2/uur)	#FTE	Productiviteit (m2/uur)	#FTE
Schoonmaker	345	345	341	550
Social Return medewerker	185	49	0	38,5
Buddy (BC) /Voorwerker (2019)	310	99 (1:4)		60
Gem. m2 per FTE in team		322		
Teamleider / -coach (BC) / Voorwerkers (2019)	0	49 (1:10)		15
Celmanager (BC) Objectleiders / DVM'ers (2019)	0	9 (1:55)		38

Tabel 3. De formatie van de RSO in december 2019 (bron: RSO) afgezet tegenover de Businesscase

Vergelijking inrichting bedrijfsmodel in Businesscase Schoonmaak met situatie RSO in 2019

- Uitgegaan van zelfde aantal m2 in beide situaties, namelijk het werkelijk aantal schoongemaakte m2 in 2019 (1.740.158 m2).
- Geen buddy in de praktijk, andere functies (Voorwerkers werken voor 80% mee in de uitvoering).
- Afwijkende productiviteitsnormen, verwachte productiviteit social return medewerkers is in de praktijk lager dan waarmee in de Businesscase rekening gehouden is.
- In de Businesscase is uitgegaan van 260 dagen per jaar waarin schoongemaakt kan worden en een frequentie schoonmaak van 50%, wat betekent dat iedere vierkante meter gemiddeld 130 dagen per jaar wordt schoongemaakt. In de praktijk werd iedere vierkante meter gemiddeld 219 dagen per jaar schoongemaakt (frequentie schoonmaak van 100%). Dit is het gevolg van het werkelijk schoon te maken areaal van afnemers (meer kantoorruimten dan initieel voorzien) wat een hogere schoonmaakintensiteit kent dan het areaal waarmee in de Businesscase rekening gehouden is (onder andere opslaghallen voor Defensie, etc.).

Uitgangspunten kosten en opbrengsten realisatie 2019

- In principe is het uitgangspunt gehanteerd dat voor de kosten is uitgegaan van een extrapolatie van de december 2019 cijfers. Met uitzondering van de kostensoorten:

4. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (realisatie 2019)

- Inhuur derden schoonmaak (Tempo Team);
- Loonsubsidies;
- Personeelskosten stafafdeling en ondersteunende diensten;
- Kosten inhuur derden staf
- Kantoorautomatisering;
- Huisvesting;
- Werkkleding en uitrusting

Voor deze kostensoorten bleek uit de validatie dat de cijfers op basis van een geheel jaar een zuiverder beeld geeft die meer getrouw is aan de werkelijkheid.

- De kosten voor schoonmaakmaterialen en middelen en werkkleding en uitrusting in de realisatie 2019 zijn vanwege onjuiste doorbelasting (resultierend in een éénmalige kostenverhoging in december) op basis van de periode januari tot en met november geëxtrapoleerd naar een heel jaar.
- Personeelskosten: voor de kosten per salarisschaal zijn de tarieven uit de 'Handleiding Overheidstarieven⁴' voor 2019 gehanteerd met uitzondering van schaal 1, 2 en 4. Voor deze schalen zijn de tarieven van treden 1.5, 2.7 en 3.10 uit het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984⁵ gehanteerd omdat deze beter aansluiten bij de daadwerkelijke salarislasten voor schoonmaakmedewerkers. De laatgenoemde betreffen maandelijks brutolonen die om zijn gerekend naar jaarlijkse salarislasten per schaal. Hiervoor is de aanname gehanteerd dat de gemiddelde opslag voor werkgeverslasten voor overheidsbedrijven 30% bedraagt.
- De kosten voor aanvullende dienstverlening bovenop de standaarddienstverlening van de RSO ('meerkosten') zijn ingeschat door middel van de totale verhouding van additionele werkzaamheden ten opzichte van reguliere werkzaamheden, gebaseerd op de individuele calculatiebestanden van de afnemers. Deze meerkosten zijn in mindering gebracht op de uitvoeringskosten, reiskosten, opleidingen, machinekosten, en werkkleding en uitrusting. Dit is gedaan middels dezelfde verhoudingen van additionele lasten per kostencategorie, zoals berekend in de begroting 2021.

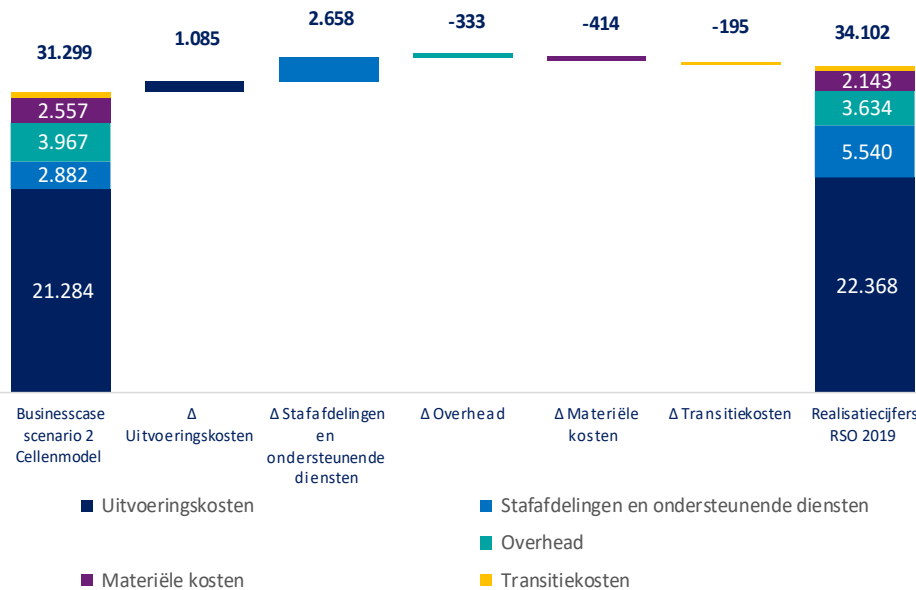
⁴ Handleiding Overheidstarieven 2019

⁵ Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 Geldend van 25-10-2019 t/m 31-12-2019

4. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (realisatie 2019)

4.3 Verklaring verschillen RSO in de praktijk (realisatie 2019) ten opzichte van de Businesscase Schoonmaak (2014) in EUR

In onderstaande grafiek zijn de verschillen tussen de realisatie 2019 en de Businesscase Schoonmaak visueel weergegeven. De werkelijke kosten in 2019 zijn EUR 2.802 K hoger dan de kosten in de Businesscase. De voornaamste redenen voor deze verschillen worden hieronder per kostencategorie toegelicht. In bijlage V is een detailanalyse op sub kostencategorie niveau weergegeven.



Figuur 6. Verschillenanalyse Realisatie 2019 en Businesscase Schoonmaak RSO (afgeronde bedragen)

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten zijn in 2019 hoger dan berekend in de Businesscase. De voornaamste reden hiervoor zijn:

- De frequentie van schoonmaak was in werkelijkheid hoger dan de frequentie waarmee in de Businesscase is gerekend. In de realisatie is iedere vierkante meter gemiddeld 219 dagen per jaar schoongemaakt, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met een frequentie van 130 dagen per jaar (verschil van 68%). Dit is het gevolg van het werkelijk schoon te maken areaal van afnemers (vooral kantoorruimten) wat een hogere schoonmaakintensiteit kent dan het areaal waarmee in de Businesscase rekening is gehouden is (onder andere opslaghallen voor Defensie, etc.).
- De kosten voor aanvullende dienstverlening bovenop de standaarddienstverlening van de RSO ('meerkosten') waren niet apart inzichtelijk te maken vanuit de realisatiecijfers, om deze reden zijn deze door middel van aannames berekend. Aangezien het hierbij niet gaat om hogere kosten maar om meer werkzaamheden is getracht deze kosten buiten beschouwing van de analyse te houden, dit om de analyse zo zuiver mogelijk te houden. Dit bleek in praktijk echter niet mogelijk. De ingeschatte meerkosten in 2019 zijn circa 406 K hoger dan de meerkosten in de Businesscase.
- Naar verwachting was de werkelijke productiviteit van social return medewerkers lager dan de 50% waarvan in de Businesscase is uitgegaan.

Deze kostenverhogende effecten worden gedeeltelijk gecompenseerd door de volgende dempende effecten:

- De verhouding van FTE leiding en ondersteuning ten opzichte van FTE schoonmaakmedewerkers ligt in de realisatie (9,6%) lager dan in de Businesscase (11,8%).
- De salarislaster per FTE zijn gemiddeld lager dan in de Businesscase (verschil van 16,5%).

Stafafdelingen en ondersteunende diensten

De kosten voor stafafdelingen en ondersteunende diensten waren in 2019 fors hoger dan berekend in de Businesscase. De voornaamste reden hiervoor zijn:

- In de realisatie zijn er meer FTE uitvoering dan in de Businesscase, waardoor er ook meer FTE staf benodigd zijn. Conform de normen van de Businesscase leidt dit ceteris paribus tot EUR 815 K aan hogere kosten.

4. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (realisatie 2019)

- Naast bovenstaand effect is de werkelijke verhouding van het aantal FTE staf ten opzichte van uitvoering ook hoger dan in de Businesscase. Geïsoleerd leidt dit tot EUR 769 K aan hogere kosten.
- In 2019 zijn EUR 1.972 K aan kosten voor externe inhuur in de staf gemaakt (EUR 828 K inhuur derden en EUR 1.144 K inhuur derden overheid), terwijl in de Businesscase ervan uit werd gegaan dat er in 2019 een stabiele backoffice zou zijn.
- Bovengenoemde effecten worden gedempt door een gemiddeld lagere inschaling (circa EUR 160 K) en gemiddeld lagere kosten per FTE (circa EUR 738 K) in de interne staf.

Overhead

De werkelijke overheadkosten waren in 2019 iets lager dan berekend in de Businesscase. Dit is het gevolg van de volgende kostenverhogende en –verlagende effecten:

- De kosten voor kantoorautomatisering en huisvesting zijn hoger dan in de Businesscase, met EUR 863 K en EUR 815 K respectievelijk. Gedeeltelijk is dit te verklaren door een groter aantal FTE leidinggevenden en overhead die een werkplek nodig hebben, echter zijn de hogere kosten met name het gevolg van een groter aantal benodigde werkplekken per FTE en/of hogere kosten per werkplek.
- In de Businesscase werd voor reiskosten uitgegaan van de kosten van één trajectkaart per medewerker. In de praktijk zijn de kosten anders, zo werd er geen gebruik gemaakt van trajectkaarten maar 'shuttle' kaarten en maakte een groot deel van de medewerkers geen gebruik van het openbaar vervoer. De werkelijke kosten vallen 219 K lager uit dan in de Businesscase.
- De kosten voor opleidingen vallen iets hoger uit dan waarvan in de Businesscase is uitgegaan.
- Ondanks dat het aantal medewerkers hoger ligt dan in de Businesscase, zijn de kosten voor P&O fors lager (EUR 1.800 K). De werkelijke kosten per FTE zijn EUR 322 terwijl in de Businesscase wordt uitgegaan van EUR 2.300.

Materiële kosten

De materiële kosten vallen lager uit dan in de Businesscase, wat het gevolg is van de volgende effecten:

- Zowel de kosten voor schoonmaakmaterialen en middelen als de kosten voor werkkleding en uitrusting vallen lager uit dan in de Businesscase, ondanks dat het totaal aantal FTE schoonmakers (die gebruik maken van dit materiaal) hoger is dan in de Businesscase. Gezamenlijk leidt dit tot EUR 868 K aan lagere kosten. In de Businesscase is de aanname gehanteerd dat de kosten voor schoonmaakmiddelen en werkkleding 6,7% en 3,3% van de totale uitvoeringskosten bedragen. In de realisatie was dit slechts circa 3% en 0,7% respectievelijk.
- De werkelijke machinekosten zijn hoger dan in de Businesscase (EUR 454 K), wat wordt veroorzaakt doordat er meer is schoongemaakt (EUR 231 K) en doordat de werkelijke machinekosten ten opzichte van de uitvoeringskosten hoger uitvallen (EUR 223 K).

Transitiekosten

In de Businesscase is voor de transitiekosten uitgegaan van een 'transitieteam' en daarbij horende kosten. In de realisatie zijn de kosten opgenomen die op het 'ontwikkelprogramma' zijn geboekt, deze kosten zijn lager dan berekend in de Businesscase (verschil van EUR 494 K). Hierbij dient echter wel de kanttekening geplaatst te worden dat dit niet betekent dat de transitie in 2019 verder was dan verwacht in de Businesscase. Het tegenovergestelde is het geval, de bij de transitie horende kosten vallen niet allen onder het ontwikkelprogramma maar bijvoorbeeld ook deels onder inhuur derden etc.

5. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021)

5.1 Maatschappelijke context RSO in de praktijk (begroting 2021)

De maatschappelijke doelstellingen van de RSO in 2021 liggen grotendeels in lijn met de doelstellingen zoals eerder beschreven in hoofdstuk 4. Ten aanzien van een aantal specifieke doelen worden voor 2021 andere waarden gehanteerd of is sprake van andere situatie komend jaar. Deze zijn hieronder nader toegelicht:

- De overname van werkzaamheden en schoonmaakmedewerkers is in de transitieperiode geleidelijk gegaan. De schoonmaakmedewerkers van de RSO zijn in dienst van het Rijk. Voor de functie van schoonmaker geldt dat het salaris in 2021 wordt vastgesteld op basis van de [CAO Rijk](#). Op dit moment lopen nog de gesprekken over inpassen van schoonmaakmedewerkers in het functiegebouw Rijk.
- In de onderliggende berekeningen voor de arbeidsproductiviteit (productieve uren per schoonmaakmedewerker en aantal m2 per uur schoonmaak) is rekening gehouden met een lagere arbeidsproductiviteit voor voorlieden/objectleiders. Dit is het gevolg van overleg/afstemming en begeleiding die nodig is voor participanten (social return schoonmaakmedewerkers). In de berekeningen voor productiviteit wordt gemiddeld uitgegaan van 7,2% indirecte uren.
- In de begroting 2021 is rekening gehouden met een norm voor ziekteverzuim van 7,5%. In principe wordt gestreefd naar een zo laag mogelijke ziekteverzuim in verband met het welzijn van de schoonmaakmedewerkers. In principe is het ziekteverzuim wat wordt aangehouden als norm hoger dan het gemiddelde ziekteverzuimpercentage bij schoonmaakbedrijven 6,5% in 2018 wat meest recente cijfers zijn die bekend zijn bij het CBS⁷.
- Medewerkers van de RSO krijgen de mogelijkheid om zich in het vak te ontwikkelen. Dit kan op verschillende manieren zoals door cursussen over schoonmaken, sociale vaardigheden of cursussen Nederlandse taal. De RSO neemt voor deze vereiste basis-(vak-) en taalopleidingen de gestelde kosten en tijd voor haar rekening. Medewerkers behouden daarbij gedurende de opleiding hun maandinkomen⁶.

Vergelijking 'Maatschappelijke context' in Businesscase Schoonmaak met situatie RSO in 2021

- In de Businesscase Schoonmaak is in de organisatorische inrichting en sturingsmechanismen rekening gehouden met het verhogen het aantal FTE social return van 5% naar 10%; In de praktijk bedragen de participanten ongeveer 6% van het totale personeelsbestand (78,4 van 1.349 FTE), wat hoger ligt dan de norm van de Rijksoverheid.
- Naar verwachting is de werkelijke productiviteit van social return medewerkers lager dan berekend in de Businesscase. In de Businesscase is rekening gehouden met 50% productiviteit terwijl de verwachte werkelijke productiviteit, mede door een lagere productiviteit van leiding en ondersteuning, lager is. De lagere productiviteit van arbeidsparticipanten leidt niet tot hogere tarieven voor de afnemers van de RSO omdat de organisatie separate bekostiging voor arbeidsparticipanten ontvangt.
- In 2021 is rekening gehouden met een hoger bedrag aan opleidingen dan in de Businesscase. Dit is met name het gevolg van het verschaffen van cursussen over schoonmaken, sociale vaardigheden of cursussen Nederlandse taal. De RSO neemt voor deze vereiste basis-(vak-) en taalopleidingen de gestelde kosten en tijd voor haar rekening. Medewerkers behouden daarbij gedurende de opleiding hun maandinkomen.

⁶ <https://www.p-direkt.nl/informatie-rijksperoneel-2020/mijn-werk/huidig-dienstverband/bijzondere-functies/rijkschoonmaakorganisatie-rso>

⁷ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80072NED/table?dl=1BB35>

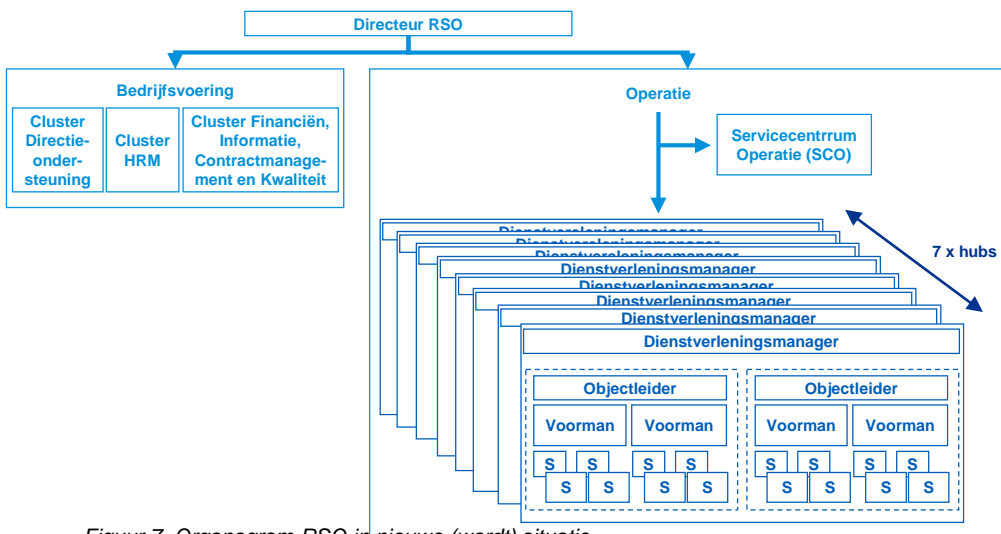
5. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021)

5.2 Gehanteerde uitgangspunten en kostendrivens (begroting 2021)

In dit hoofdstuk worden de gehanteerde uitgangspunten in de begroting 2021 ten aanzien van het bedrijfsmodel RSO en de onderliggende kosten en opbrengsten toegelicht.

Gehanteerde bedrijfsmodel RSO in de begroting (2021)

In de huidige situatie en in 2021 wordt de RSO aangestuurd door een driekoppig directieteam, bestaande uit de directeur RSO en twee directieleden (afdelingsmanagers). De organisatie is anders ingericht dan in de Businesscase werd voorzien. Alle activiteiten die direct aan het primaire proces zijn gerelateerd worden ondergebracht in het SCO voor borging maximale ondersteuning van de Operatie. Om de samenwerking in teams te bevorderen is de afdeling Bedrijfsvoering verdeeld in drie clusters (HR, FICK en D-O). Functionaliteiten zijn hierin alleen ingericht wanneer deze niet doelmatig Rijksbreed of via het kerndepartement kunnen worden gefaciliteerd.



Figuur 7. Organogram RSO in nieuwe (wordt) situatie

De formatie in de RSO begroting 2021 afgezet tegen de Businesscase is als volgt:

Type medewerker	Businesscase (Cellenmodel)		B2021 RSO	
	Productiviteit (m2/uur)	#FTE	Productiviteit (m2/uur)	#FTE
Schoonmaker	345	504	386	1.067
Social Return medewerker	185	72	0	78,4
Buddy (BC) /Voorwerker (2021)	310	144 (1:4)		81
Gem. m2 per FTE in team		322		
Teamleider / -coach (BC) / Voorwerkers (2021)	0	72 (1:10)		20
Celmanager (BC) Objectleiders / DVM'ers (2021)	0	13 (1:55)		38

Tabel 4. De formatie van de RSO in de begroting 2021 (bron: RSO) afgezet tegenover de Businesscase

Vergelijking inrichting bedrijfsmodel in Businesscase Schoonmaak met situatie RSO in 2021

- Uitgegaan van zelfde aantal m2 in beide situaties, namelijk het begrote aantal schoon te maken m2 in 2021 (2.542.282 m2)
- Geen buddy in de praktijk, andere functies (Voorwerkers werken voor 80% mee in de uitvoering)
- Productiviteit schoonmakers is in werkelijkheid hoger (386 m2 per uur) dan in de Businesscase (345 m2 per uur)
- Productiviteit social return medewerkers is naar verwachting lager dan verwacht als gevolg van verloren productiviteit begeleiders. De lagere productiviteit van arbeidsparticipanten leidt niet tot hogere tarieven voor de afnemers van de RSO omdat de organisatie separate bekostiging voor arbeidsparticipanten ontvangt.
- In de Businesscase is uitgegaan van 260 dagen per jaar waarin schoongemaakt kan worden en een frequentie schoonmaak van 50%, wat betekent dat iedere vierkante meter gemiddeld 130 dagen per jaar wordt schoongemaakt. In de begroting wordt ervan uitgegaan dat iedere ruimte gemiddeld 222 dagen per jaar schoongemaakt (frequentie schoonmaak van 100%). Dit is het gevolg van het werkelijk schoon te maken areaal van afnemers (vooral kantoorruimten) wat een hogere schoonmaakintensiteit kent dan het areaal waarmee in de Businesscase rekening gehouden is (onder andere opslaghallen voor Defensie, etc.).

5. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021)

Uitgangspunten kosten en opbrengsten begroting 2021

- Het Programmteam Nieuwe Aansluitingen is een tijdelijk organisatieonderdeel dat ondersteuning biedt bij de aansluitingen van Rijksonderdelen op dienstverlening van de RSO tot en met 2020. Het programmteam is onderdeel geweest van de transitiefase. Een aantal werkzaamheden van het programmteam zijn niet meer noodzakelijk na 2020. Van een aantal activiteiten van het Programmteam is echter geconstateerd dat deze structureel van aard zijn. Deze zijn niet verbonden aan de transitiefase en/of aansluitingen (denkend aan strategische en bestuurlijke advisering en de regievoering op projecten). Deze worden vast onderdeel binnen de RSO organisatie.
- De transitiefase is voor de RSO in 2021 afgerond. Ter afronding van de transitiefase heeft bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden ten aanzien van de tarifieringsstructuur van de RSO. De nieuwe tarifieringssysteematiek is de basis geweest voor de begroting 2021.
- De verschillende gehanteerde kostencomponenten in de begroting 2021 zijn in overleg met de RSO gekoppeld aan de gehanteerde kostencategorieën in de Businesscase, dit om een volledige vergelijking mogelijk te maken.
- Personeelskosten: voor de kosten per salarisschaal zijn de tarieven uit de 'Handleiding Overheidstarieven'⁸ voor 2020 gehanteerd met uitzondering van schaal 1, 2 en 4. Voor deze schalen zijn de tarieven van treden 1.5, 2.7 en 3.10 uit het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984⁹ gehanteerd omdat deze beter aansluiten bij de daadwerkelijke salarislasten voor schoonmaakmedewerkers. De laatgenoemde betreffen maandelijks brutolonen die om zijn gerekend naar jaarlijkse salarislasten per schaal. Hiervoor is de aannahme gehanteerd dat de gemiddelde opslag voor werkgeverslasten voor overheidsbedrijven 30% bedraagt. De tarieven uit de Handleiding overheidstarieven zijn berekend voor 2020 en zijn daarom geïndexeerd met het OVA prijsindexatie percentage voor 2021 (3,24%). De tarieven uit het Bezoldigingsbesluit zijn berekend voor 2019 en zijn daarom geïndexeerd met de OVA prijsindexatie cijfers voor 2020 (3,28%) en 2021 (3,24%).
- In de begroting is EUR 2.000 K (jaarlijks) begroot voor het project 'Digitaal aansluiten schoonmaakmedewerkers', bij het opstellen van de Businesscase was er nog geen sprake van dit project.

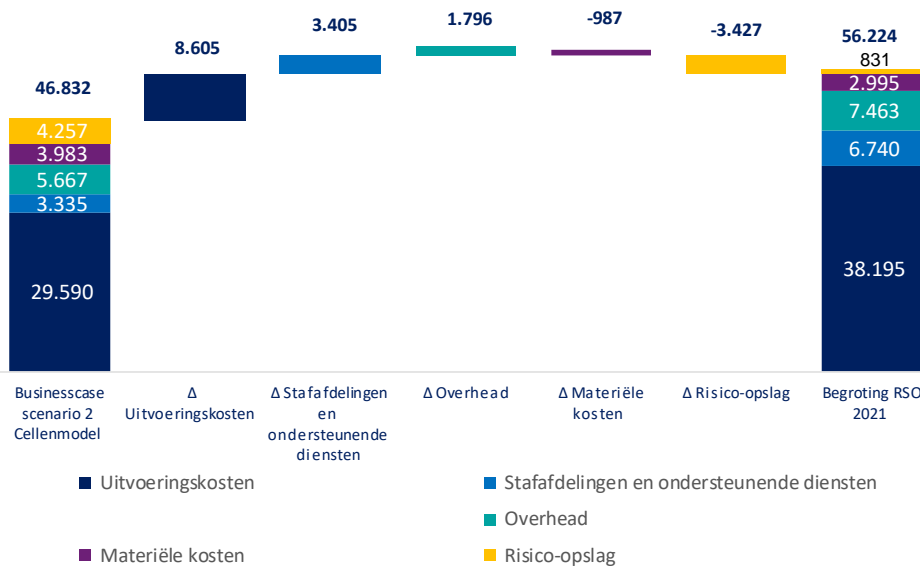
⁸ Handleiding Overheidstarieven 2020

⁹ Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 Zichtdatum 21-06-2020

5. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021)

5.3 Verklaring verschillen RSO in de praktijk (begroting 2021) ten opzichte van de Businesscase Schoonmaak (2014) in EUR

In onderstaande grafiek zijn de verschillen tussen de begroting 2021 en de Businesscase Schoonmaak visueel weergegeven. De begrote kosten voor 2021 zijn EUR 9.392 K hoger dan de kosten in de Businesscase. De voornaamste redenen voor deze verschillen worden hieronder per kostencategorie toegelicht. In bijlage VI is een detailanalyse op sub kostencategorie niveau weergegeven.



Figuur 8. Verschillenanalyse Begroting 2021 en Businesscase Schoonmaak RSO (afgeronde bedragen)

Uitvoeringskosten

De begrote uitvoeringskosten zijn hoger dan berekend in de Businesscase. De voornaamste reden hiervoor zijn:

- De frequentie van schoonmaak was in werkelijkheid hoger dan de frequentie waarmee in de Businesscase is gerekend. In de begroting wordt de aanname gehanteerd dat iedere vierkante meter gemiddeld 222 dagen per jaar wordt schoongemaakt, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met een frequentie van 130 dagen per jaar (verschil van 71%). Dit is het gevolg van het werkelijk schoon te maken areaal van afnemers (vooral kantoorruimten) wat een hogere schoonmaakintensiteit kent dan het areaal waarmee in de Businesscase rekening gehouden is (onder andere opslaghallen voor Defensie, etc.).
- De verwachte productiviteit van social return medewerkers is lager dan de 50% waarvan in de Businesscase werd uitgegaan.
- De begrote kosten voor aanvullende dienstverlening bovenop de standaarddienstverlening van de RSO (16%) zijn twee keer zo hoog als berekend in de Businesscase (8%). In de begroting 2021 zijn alle intensieve meerkosten meegenomen in een opslag, ook kosten die in de Businesscase naar verwachting in de transitiekosten zaten. Aangezien het hierbij niet gaat om hogere kosten maar om een grotere hoeveelheid werk zijn de meerkosten buiten beschouwing gelaten om de analyse zo zuiver mogelijk te houden.
- In de Businesscase wordt gerekend met 1.425 productieve uren per FTE op jaarbasis terwijl het begrote aantal uren voor 2021 1.393 bedraagt (conform cao schoonmaak). Dit zorgt ervoor dat er in de vergelijking met de Businesscase meer FTE schoonmakers nodig zijn voor dezelfde hoeveelheid werk, leidend tot hogere kosten.

Deze kostenverhogende effecten worden gedeeltelijk gecompenseerd door de volgende dempende effecten:

- De begrote personeelskosten voor leiding en ondersteuning zijn lager dan berekend in de Businesscase, ondanks dat er meer schoonmaakmedewerkers zijn die ondersteund moeten worden. De reden hiervoor is dat de verhouding van FTE leiding en ondersteuning ten opzichte van FTE schoonmaakmedewerkers in de begroting fors (5,4%) lager ligt dan in de Businesscase (11,8%).
- De begrote salarislasten per FTE zijn gemiddeld lager dan in de Businesscase (verschil van 7,4%).

5. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021)

- De begrote arbeidsproductiviteit van schoonmakers is 386 vierkante meter per uur, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met 345 vierkante meter per uur.

Stafafdelingen en ondersteunende diensten

De begrote kosten voor stafafdelingen en ondersteunende diensten zijn fors hoger dan berekend in de Businesscase. De voornaamste reden hiervoor zijn:

- In de begroting zijn er meer FTE uitvoering dan in de Businesscase, waardoor er ook meer FTE staf benodigd zijn. Conform de normen van de Businesscase leidt dit ceteris paribus tot EUR 876 K aan hogere kosten.
- Naast bovenstaand effect is de begrote verhouding van het aantal FTE staf ten opzichte van uitvoering ook hoger dan in de Businesscase. Geïsoleerd leidt dit tot EUR 1.089 K aan hogere kosten.
- In de begroting van 2021 zijn kosten van voor onder andere 'SCO' medewerkers en 'Eigen risico dragerschap' opgenomen, hiermee is in de Businesscase geen rekening gehouden, wat leidt tot EUR 1.439 K aan hogere kosten.

Overhead

De begrote overheadkosten zijn lager dan berekend in de Businesscase (verschil van EUR 987 K). Dit is het gevolg van de volgende kostenverhogende en –verlagende effecten:

- De begrote kosten voor kantoorautomatisering zijn hoger dan in de Businesscase (verschil van EUR 3.062 K). Dit is met name het gevolg van hogere kosten als gevolg van software maatwerkpakketten (EUR 1.031 K) en het project 'Digitaal Aansluiten Schoonmaakmedewerkers' (EUR 2.000 K).
- De begrote kosten voor huisvesting zijn hoger (203 K) dan in de Businesscase, met name te verklaren door begrote kosten voor facilitaire dienstverlening.
- De reiskosten vallen in de begroting 2021 fors hoger uit dan in de Businesscase (verschil van EUR 1.194 K), wat met name te verklaren is door de begrote kosten voor leaseauto's.

- De begrote kosten voor opleidingen vallen hoger uit dan in de Businesscase (verschil van EUR 590 K). Dit is te verklaren door een groter personeelsbestand (EUR 172 K) en hogere opleidingskosten per FTE (EUR 418 K).
- De begrote kosten voor P-Direct bedragen EUR 40,23 per FTE terwijl in de Businesscase is uitgegaan van EUR 2.300 aan kosten P&O per medewerker, leidend tot EUR 3.252 K aan lagere kosten.
- Het totaal van deze effecten komt als gevolg van afrondingsverschillen niet exact overeen met het totale effect weergegeven in figuur 8.

Materiële kosten

De materiële kosten vallen lager uit dan in de Businesscase, wat het gevolg is van de volgende effecten:

- Zowel de kosten voor schoonmaakmaterialen en middelen als de kosten voor werkkleding en uitrusting vallen in de begroting lager uit dan in de Businesscase, ondanks dat het begrote aantal FTE schoonmakers (die gebruik maken van dit materiaal) hoger is dan in de Businesscase. Deze effecten leiden tot EUR 500 K en EUR 549 K aan lagere kosten respectievelijk. In de Businesscase is de aanname gehanteerd dat de kosten voor schoonmaakmiddelen en werkkleding 6,7% en 3,3% van de totale uitvoeringskosten bedragen. In de begroting wordt uitgegaan van percentages van circa 3,4% en 0,7% respectievelijk.
- De begrote machinekosten zijn iets hoger dan in de Businesscase (EUR 63 K), wat wordt veroorzaakt doordat er meer wordt schoongemaakt in 2021, leidend tot EUR 558 K aan hogere kosten. Dit wordt gedempt omdat de begrote machinekosten 5,2% van de uitvoeringskosten bedragen, terwijl in de Businesscase is uitgegaan van een percentage van 6,7% (dempend effect van EUR 495 K).

Risico-opslag

In de Businesscase is een risico-opslag van 10% gehanteerd. Voor de begroting 2021 is echter uitgegaan van een lagere opslag voor risico's (1,5%). Hierdoor zijn de begrote kosten voor risico opslag fors lager dan berekend in de Businesscase (verschil van EUR 3.677 K).

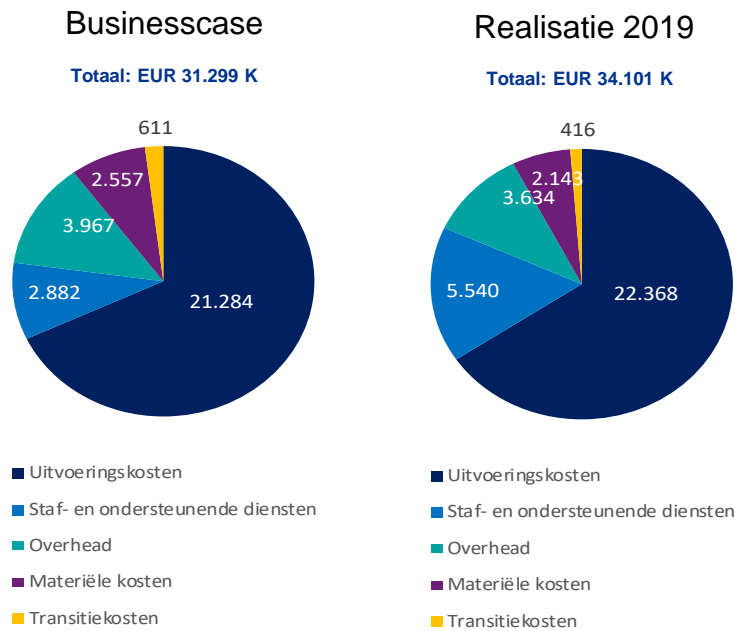
6. Conclusies

6.1 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de conclusies beschreven op basis van de bevindingen in dit onderzoek. De conclusies zijn beschreven aan de hand van de onderzoeksvragen die zijn beantwoord tijdens dit onderzoek.

Wat is de financiële impact van verschillen ten opzichte van de uitgangspunten in de Businesscase Schoonmaak?

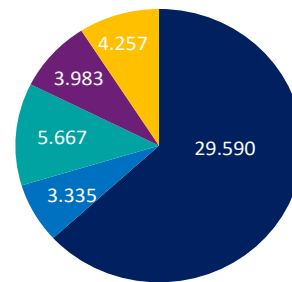
De financiële impact van de vergelijking tussen de Businesscase en de realisatie 2019 en begroting 2021 is hieronder per kostencategorie weergegeven:



De werkelijke kosten zijn in 2019 EUR 2.802 K hoger dan in de Businesscase

Businesscase

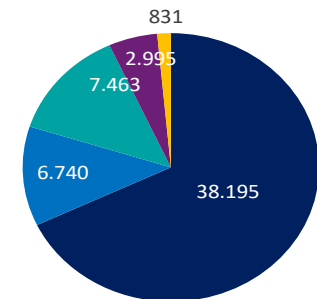
Totaal: EUR 46.832 K



- Uitvoeringskosten
- Staf- en ondersteunende diensten
- Overhead
- Materiële kosten
- Risico-opslag

Begroting 2021

Totaal: EUR 56.224 K



- Uitvoeringskosten
- Staf- en ondersteunende diensten
- Overhead
- Materiële kosten
- Risico-opslag

De begrote kosten voor 2021 EUR 9.392 K hoger dan in de Businesscase

Deze financiële verschillen zijn te verklaren doordat de uitgangspunten en uitvoeringsprincipes die de RSO toepast in haar bedrijfsmodel afwijken van de uitgangspunten en uitvoeringsprincipes die in de Businesscase zijn gehanteerd. In de rest van deze paragraaf wordt eerst toegelicht welke uitgangspunten en uitvoeringsprincipes worden toegepast binnen de RSO, daarna worden de verschillen met de Businesscase uiteengezet en vervolgens worden er verklaringen voor deze verschillen gegeven.

6. Conclusies

Welke uitgangspunten en uitvoeringsprincipes past RSO toe in haar bedrijfsmodel?

Onderstaande uitgangspunten en uitvoeringsprincipes worden toegepast binnen de RSO in haar bedrijfsmodel. Hierin is onderscheid gemaakt tussen de situatie 2019 en de nieuwe organisatie inrichting in 2021:

Situatie 2019:

- De organisatiestructuur en werkwijze van de RSO in 2019 is zodanig ingericht dat de aansturing van de Operatie dicht op de medewerkers en dienstverlening is georganiseerd. De afdeling Operatie is zo ingericht dat de schoonmaker centraal staat, deze goed wordt gefaciliteerd, samen-sturing en samen-organisatie mogelijk is en flexibel kan worden ingespeeld op veranderingen bij opdrachtgevers.
- Dit betekent een platte organisatiestructuur met 21 dienstverleningsmanagers die schoonmaakteams aansturen van circa 50 tot maximaal 75 medewerkers. Dienstverleningsmanagers zijn in een team van minimaal 3 en maximaal 7 dienstverleningsmanagers vertegenwoordigd in een hub (verzorgingsgebied).

Situatie 2021:

- In de huidige en de nieuwe situatie wordt de RSO aangestuurd door een driekoppig directieteam, bestaande uit de directeur RSO en twee directieleden (afdelingsmanagers). De organisatie is anders ingericht dan in de Businesscase werd voorzien.
- Alle ondersteunende activiteiten die direct aan het primaire proces zijn gerelateerd worden ondergebracht in het Servicecentrum Operatie (SCO) voor borging van maximale ondersteuning van de Operatie. Om de samenwerking in teams te bevorderen is de afdeling Bedrijfsvoering verdeeld in drie clusters (HR, FICK en D-O). Functionaliteiten zijn hierin alleen ingericht wanneer deze niet doelmatig Rijksbreed of via het kerndepartement kunnen worden gefaciliteerd.

Welke verschillen zijn er tussen deze uitgangspunten en uitvoeringsprincipes en de gehanteerde verwachtingen vanuit de Businesscase Schoonmaak?

Onderstaande uitgangspunten en uitvoeringsprincipes verschillen met de Businesscase Schoonmaak:

- Vergelijking van de maatschappelijke context tussen de Businesscase en de maatschappelijke context in 2019 en 2021 geeft de volgende verschillen:
 - In de Businesscase Schoonmaak is in de organisatorische inrichting en sturingsmechanismen rekening gehouden met het verhogen van het aandeel social return medewerkers van 5% naar 10%; In de praktijk voldoet de RSO aan deze norm van 5% participanten in de personeelsopbouw (FTE). Dit is iets minder dan in de Businesscase maar nog steeds volgens norm voor de Rijksoverheid. Voor 2021 wordt gestreefd naar een hoger aandeel participanten, namelijk 6% in de begroting van de RSO. Ook is in de Businesscase rekening gehouden met een lagere productiviteit van participanten terwijl de verwachting is dat deze in de praktijk lager uitvalt dan de productiviteit waarmee in de Businesscase rekening gehouden is.
 - Zowel in de Businesscase als binnen de RSO (per 2021) worden arbeidsvoorwaarden van het Rijk toegepast. Salarissen worden vastgesteld op basis van de CAO Rijk, definitieve inpassing in het functiegebouw Rijk is voor 2021 voorzien. In de Businesscase is uitgegaan van de Handleiding Overheidstarieven (2019 en geïndexeerde cijfers voor 2021). Voor de initiële Businesscase in 2014 is een pakketvergelijking gemaakt met de CAO Schoonmaak en zijn arbeidsvoorwaarden waar nodig bijgesteld, voor dit onderzoek is dezelfde methodiek gehanteerd. In 2021 is door de RSO in het tariefmodel uitgegaan van een lagere arbeidsproductiviteit voor voorwerkers/objectleiders en een hogere norm voor ziekteverzuim vergeleken met schoonmaakbedrijven in de markt.
 - In 2021 is rekening gehouden met een hoger bedrag aan opleidingen dan in de Businesscase. Dit is met name het gevolg van het verschaffen van cursussen over schoonmaken, sociale vaardigheden of cursussen Nederlandse taal. De RSO neemt voor deze vereiste basis-(vak-) en taalopleidingen de gestelde kosten en tijd voor haar rekening. Medewerkers behouden daarbij gedurende de opleiding hun maandinkomen. In 2019 zijn de gemiddelde opleidingskosten per FTE lager dan in de Businesscase.

6. Conclusies

- Verschillende uitgangspunten in gehanteerde bedrijfsmodellen (cellenmodel in Businesscase vergeleken met het bedrijfsmodel in 2019 en 2021):
 - Voor de vergelijking van de bedrijfsmodellen in 2019 en 2021 met de Businesscase is in de Businesscase de organisatorische inrichting gebaseerd op het aantal m2 in 2019 en 2021.
 - Voor 2019 en 2021 blijkt het gehanteerde bedrijfsmodel het meest aan te sluiten bij het cellenmodel in de Businesscase Schoonmaak (indeling naar resultaatverantwoordelijke eenheden met een grote mate van zelfstandigheid).
 - De schoonmakers zijn in het cellenmodel relatief minder productief dan in het regiomodel omdat er meer regeltaken op de werkvloer liggen zoals het plaatsen van bestellingen, bepaling van de schoon te maken eenheden en indelingen van roosters. De teamcoaches in beide modellen zijn niet direct productief. De belangrijkste taak is het coachen van medewerkers en de schoonmaakteams.
 - In de Businesscase is uitgegaan van een buddy in elk team (1 buddy op 4 schoonmakers). Binnen de RSO is geen sprake van buddies binnen de teams. Dergelijke taken worden uitgevoerd door de Voorwerkers. De functie van Voorwerkers is echter zwaarder dan de buddy in de Businesscase. Beide functies zijn 80% productief in de uitvoering.
 - In de Businesscase is voor leiding en ondersteuning uitgegaan van 1 FTE teamleiders op 10 FTE schoonmakers en 1 FTE celmanagers op 55 FTE schoonmakers. Dit heeft geleid tot een hoger aantal FTE leiding en ondersteuning dan 2019 en 2021.
 - In 2019 en 2021 wordt voor het bedrijfsmodel van de RSO uitgegaan van een driekoppig directieteam, bestaande uit de directeur RSO en twee directieleden (afdelingsmanagers Bedrijfsvoering en Operatie). Alle activiteiten die direct aan het primaire proces zijn gerelateerd worden ondergebracht in het SCO voor de borging van maximale ondersteuning van de Operatie. Bedrijfsvoering is verdeeld in drie clusters (HR, FICK en D-O). Functionaliteiten zijn hierin alleen ingericht wanneer deze niet doelmatig Rijksbreed of via het kerndepartement kunnen worden gefaciliteerd. In de Businesscase is uitgegaan van 1 directeur en centrale staf (FEZ, ICT, etc.).
- Verschil in gehanteerde parameters en kostendrijvers (vergelijking Businesscase Schoonmaak met 2019 en 2021):
 - In 2019 zijn o.a. de volgende verschillen geconstateerd:
 - Hogere frequentie van schoonmaak: in de realisatie is iedere vierkante meter gemiddeld 219 dagen per jaar schoongemaakt, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met een frequentie van 130 dagen per jaar (verschil van 68%). Het gevolg hiervan is dat er meer schoonmaakwerk was en dat er meer FTE schoonmakers en leiding en ondersteuning nodig zijn geweest.
 - De werkelijke productiviteit van social return medewerkers ligt volgens verwachtingen lager dan berekend in de Businesscase. In de Businesscase is rekening gehouden met 50% productiviteit terwijl de verwachte werkelijke productiviteit, mede door een lagere productiviteit van leiding en ondersteuning, lager is.
 - De salarislasten per FTE zijn gemiddeld lager dan in de Businesscase.
 - In de Businesscase is rekening gehouden dat in de reguliere schoonmaak voor 10% gebruik wordt gemaakt van externen. Dit blijkt in de praktijk veel minder te zijn en juist gebruik is gemaakt van interne krachten.
 - In de Businesscase is uitgegaan van EUR 998 aan kosten per medewerker voor een trajectkaart. Dit wijkt af van de praktijk omdat niet alle medewerkers gebruik maken van deze trajectkaart, een groot aantal schoonmaakmedewerkers gebruikt de fiets.
 - In 2021 zijn o.a. onderstaande verschillen geconstateerd:
 - De frequentie van schoonmaak is in de begroting hoger dan berekend in de Businesscase. In de begroting is de aannahme gehanteerd dat iedere vierkante meter gemiddeld 222 dagen per jaar wordt schoongemaakt, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met een frequentie van 130 dagen per jaar (verschil van 71%). Het gevolg hiervan is dat er meer schoonmaakwerk wordt begroot en dat er meer FTE schoonmakers nodig zijn in 2021.
 - Lagere productiviteit van social return medewerkers (idem aan 2019).
 - De begrote salarislasten per FTE zijn gemiddeld lager dan in de Businesscase.

6. Conclusies

- De begrote arbeidsproductiviteit van schoonmakers is 386 m²/uur, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met 345 m²/uur.
- De begrote personeelskosten voor staf en ondersteunende diensten zijn fors hoger dan berekend in de Businesscase doordat in de begroting wordt uitgegaan van een grotere staf dan in de Businesscase.
- In de overhead wordt rekening gehouden met digitale aansluitingen van medewerkers op de kantoorautomatisering voor de RSO. Dit geldt zowel voor schoonmaakmedewerkers als de staf en ondersteunende diensten. In de Businesscase werd uitgegaan van een standaard account in de digitale omgeving van het Rijk waarbij voor schoonmaakmedewerkers niet is uitgegaan van eigen accounts.
- In de Businesscase is een risico-opslag van 10% gehanteerd in de begroting 2021 is dit 1,5%.

Wat is een verklaring voor deze verschillen?

- De RSO is het afgelopen jaar en ook dit jaar in transitie geweest en heeft te maken gehad met verschillende aansluitingen gedurende zowel 2019 als 2020. Dit betekent dat er tijdelijke kosten moesten worden gemaakt (bijvoorbeeld voor tijdelijke invulling van personele bezetting, opvangen van piekmomenten als gevolg van de transitie). Daarbij is in de Businesscase juist uitgegaan van een meer robuuste situatie met een uitgetrilde organisatie, bijvoorbeeld in de back-office functies in staf en ondersteuning, omvang van schoonmaak gerelateerde kosten zoals machines en materieel en inhuur van tijdelijke medewerkers.
- In de Businesscase is uitgegaan van een ander uitgangspunt ten aanzien van de frequentie dagelijkse schoonmaak (50% dagelijkse schoonmaak). Waarin het percentage onder andere is voortgekomen uit de aanname dat het totale areaal bestaat uit een mix van verschillende locaties en ruimten. Waarvan deze deels zeer frequent (meerdere keren per dag) of sporadisch worden schoongemaakt (serverruimten, loodsen van Defensie, etc.). Defensie was in 2019 nog niet volledig aangesloten, gesprekken hierover vinden momenteel nog plaats. In de praktijk ligt de frequentie van de RSO hoger.
- De benodigde schoonmaakcapaciteit (aantal FTE benodigde schoonmaak-medewerkers) wordt bottom-up bepaald aan de hand van de

schoonmaakbehoefte aantal m² schoonmaak) en de parameters productiviteit en frequentie dagelijkse schoonmaak. De productiviteit van de RSO ligt in de praktijk hoger dan waarmee in de Businesscase is gerekend. Dit heeft geleid tot verschillen in de kosten van schoonmakers en leiding en ondersteuning.

- Bij de overgang van het schoonmaak personeel naar de RSO is initieel uitgegaan van de lopende arbeidsvoorwaarden. Doelstelling is om schoonmaakmedewerkers in 2021 in te passen in het functiegebouw Rijk. De Businesscase gaat uit van inschaling van schoonmaak medewerkers binnen de salarisfuncties van het Rijk volgens de Handleiding overheidstarieven.
- In 2019 is sprake geweest van kosten die aansluiten bij lopende contractwaarden en afspraken die zijn overgenomen door de RSO. Vanaf 2021 heeft de RSO voor de nieuwe tarifieringssysteem de contractwaarden (en hiermee gepaard gaande meerwerk kosten) bottom-up bepaald per specifieke afnemer.
- In de praktijk is het aantal participanten (social return) minder dan waar in de Businesscase rekening mee werd gehouden (respectievelijk rond 5% in 2019, 6% in 2021 en 10% in de Businesscase). Hiermee wordt wel voldaan aan de norm van de Rijksoverheid voor het aantal participanten. Daarnaast wordt in de praktijk rekening gehouden dat de productiviteit van de participanten lager is dan de productiviteit waarvan in de Businesscase is uitgegaan.
- Het bedrijfsmodel van de RSO in de huidige situatie en in 2021 gaat uit van een andere opbouw dan de Businesscase. Het verschil is met name te zien in de ratio's leiding en ondersteuning binnen de uitvoering, verschil in functies (buddies/teamleiders/celmanagers in Businesscase en voorlieden/objectmanagers/dienstverleningsmanagers) die niet helemaal één op één vergelijkbaar zijn in aard en invulling van werkzaamheden, een andere inrichting van staf en ondersteuning (bijvoorbeeld een Servicecentrum Operatie in de uitvoering en in 2021 specifiek directieleden binnen de Operatie en Bedrijfsvoering en clusters in de Bedrijfsvoering) wat leidt tot een hogere aantal FTE dan in de Businesscase.
- In de Businesscase is voor een aantal kostencategorieën een inschatting gemaakt van kosten (bijvoorbeeld materiële kosten als % op basis van de uitvoeringskosten of als EUR per werkplek/FTE). Dit zijn best-guess estimates geweest ten tijden van de totstandkoming van de Businesscase die uiteindelijk in de praktijk kunnen afwijken.



Bijlagen

Bijlage I. Lijst met geïnterviewde personen

Overzicht van geïnterviewden personen		
#	Rol / functie	Datum
1	Directeur FM Haaglanden	5 oktober 2020
2	Manager Bedrijfsvoering RSO	7 oktober 2020
3	Beleidsmedewerker ministerie SZW	15 oktober 2020
4	Financial controller / Business controller RSO	29 oktober 2020

Bijlage II. Overzicht geraadpleegde bronnen

Lijst met ontvangen documenten – RSO		
#	Naam document	Inhoud document
1	Businesscase RSO v93	Businesscase met rekenmodellen voor voorspellingen van de kostenstructuur van de RSO zoals gehanteerd in 2014
2	Doorontwikkelde Business Case inbesteden Schoonmaak	Doorrekening van twee scenario's voor de kosten van het inbesteden van de Rijksschoonmaakorganisatie.
3	2020 06 11 Presentatie Stuurgroep 2020 06 18	Stuurgroep presentatie RSO met informatie over dienstverlening RSO nieuwe systematiek. Incl. cijfers tarifiering, VTE, m2 en schoonmaakuren RSO.
4	Agendapunt 5 20200610_Tarief RSO Bijlage 1 Beschrijving systematiek	Beschrijving nieuwe tarifieringen systematiek RSO met uitgangspunten voor het tarief.
5	Agendapunt 5 20200610_Tarief RSO Bijlage 2 Begroting	Concept begroting RSO 2021.
6	Agendapunt 5 20200610_Tarief RSO Bijlage 3 Draaiknoppen	Beschrijving nieuwe tarifieringen systematiek RSO met keuzen waarmee het tarief beïnvloed kan worden.
7	Agendapunt 5 20200610_Tarief RSO	Beslismemo voor stuurgroep RSO over nieuwe tarifieringen systematiek
8	Tariefcalculatiemodel RSO 11-6-2020 tabellen stuurgroep	Tarief calculatiemodel dat inzicht geeft op de verschillen in tarifiering n.a.v. de nieuwe systematiek.
9	Realisatie 2019	Excel bestand met de realisatiecijfers van de RSO in 2019 uitgesplitst naar grootboeknummers en kostenplaatsen.
10	Calculatiebestanden	16 calculatiebestanden per afnemer met daarin de schoonmaakgegevens per afnemer voor 2019
11	VSR rapportage	Rapport van de Vereniging Schoonmaak Research waarin de schoonmaakwerkzaamheden voor het gebouw De Resident wordt getoetst.
12	Banenafpraak social return	Mail met informatie over de realisatie van de maatschappelijke doelstelling van RSO rondom social return medewerkers.
13	20201001 versie 5 overdracht contracten aan RSO en financiële conseq	Memo die meer informatie verstrekt over de scope producten in relatie tot de dienstverlening door de RSO.
14	20180419_D_O&F-rapport_RSO_naMZ	Organisatie & Formatie rapporten van de operatie en de bedrijfsvoering van de RSO
15	1. Eindrapport doorontwikkelde business case inbesteden schoonmaak_definitief 14042014	Eind rapport van KPMG uit 2014 met een analyse van de kosten voor het inbesteden van de RSO in twee scenario's

Bijlage III. Samenstelling begeleidingsgroep

Samenstelling begeleidingsgroep	
#	Rol / functie
1	Directeur (a.i.) RSO
2	Manager Operatie RSO
3	Manager Bedrijfsvoering RSO
4	Financial controller / Business controller RSO
5	Directeur FM Haaglanden
6	Deputy Director / Manager Services FM Haaglanden
7	Directeur Bedrijfsvoering Ministerie SZW
8	Bestuursadviseur Ministerie SZW
9	Financieel Economisch Adviseur Ministerie SZW

Bijlage IV. Detailoverzicht gehanteerde uitgangspunten Businesscase Schoonmaak (1 van 3)

Gehanteerde uitgangspunten en kostendrivens in de Businesscase Schoonmaak (2014)

Parameters	Omschrijving
Uitvoeringskosten	
Contractwaarde	<ul style="list-style-type: none"> •€2.986.000 aan uitvoeringskosten schoonmaak in 2019 •€7.269.000 aan uitvoeringskosten schoonmaak incl. meerwerk in '19
Meerkosten	<ul style="list-style-type: none"> •Jaarlijks 8% bovenop de contractposities/contractwaarde
Dagelijkse schoonmaak	<ul style="list-style-type: none"> •50% dagelijkse schoonmaak op 260 dagen
Social return	<ul style="list-style-type: none"> •10% social return medewerkers als doelstelling voor gehele organisatie
Productieve uren	<ul style="list-style-type: none"> •1.425 productieve uren per jaar per fte
Arbeidsproductiviteit	<ul style="list-style-type: none"> •370m2 per uur voor het regiomodel •345m2 per uur voor het cellenmodel •185m2 per uur voor social return medewerkers in beide modellen
Aantal m2	<ul style="list-style-type: none"> •Totaal areaal van 4.846.930 m2 in onderhoud
Afname m2	<ul style="list-style-type: none"> •27% afname in m2 voor Defensie in 2014-2015 •19% afname in m2 voor DJI in 2014-2015 •25% afname in m2 voor de Politie in 2015-2020 •32% afname in m2 voor het overige areaal in 2012-2020
Aantal FTE / medewerkers	<ul style="list-style-type: none"> •1 op 9 ratio buddy's op schoonmakers in regiomodel •1 op 4 ratio buddy's op schoonmakers in cellenmodel •1 op 10 ratio teamleiders op schoonmakers in beide modellen •1 op 100 ratio portfoliomanagers op schoonmakers in regiomodel •1 op 55 ratio cel managers op schoonmakers in cellenmodel •1.491 fte en 2.560 medewerkers voor het regiomodel •1.591 fte en 2.746 medewerkers voor het cellenmodel
Salariskosten	<ul style="list-style-type: none"> •Inschaling van schoonmakers in schaal 1 •Inschaling van buddy's in schaal 2 •Inschaling van teamleiders in schaal 4 •Inschaling van portfolio/cel-manager in schaal 10 •Flexibele schil van 10% van de fte's á €23 per uur

Bijlage IV. Detailoverzicht gehanteerde uitgangspunten Businesscase Schoonmaak (2 van 3)

Gehanteerde uitgangspunten en kostendrivrs in de Businesscase Schoonmaak (2014)

Parameters	Omschrijving
Staf afdeling en ondersteuning	
Aantal fte	<p><u>Regiomodel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Schoonmakers (incl. social return): 1.037 • Buddies: 128 • Teamleiders: 128 <p><u>Cellenmodel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Schoonmakers (incl. social return): 975 • Buddies: 275 • Teamleiders: 137
Overhead	
Kantoorautomatisering	•€3.100 per fte voor staf en ondersteunende diensten aan kantoorautomatiseringskosten
Huisvestingskosten	•€6.200 per fte voor staf en ondersteunende diensten aan huisvestingskosten
	<p>•De overheadkosten kantoorautomatisering en huisvesting worden berekend door bovengenoemde tarieven te vermenigvuldigen met het aantal werkplekken per fte voor staf en ondersteunende diensten', met:</p> <ul style="list-style-type: none"> •0,7 werkplekken per fte voor de centrale leiding en staf •0,5 werkplekken per fte voor de decentrale leiding en onderst.
Reiskosten	•€350 per fte aan opleidingskosten
P&O kosten	•€2.300 per fte aan P&O kosten cf. Businesscase Rijksbeveiligingsorganisatie
Reiskosten	•€998 per medewerker aan reiskosten o.b.v. gebruteerde kosten voor een trajectkaart Zoetermeer – Den Haag.
Materiële kosten	
Schoonmaakmaterialen en – middelen	•6,7% van de loonkosten
Werkkleding en uitrusting	•3,3% van de loonkosten
Machinekosten	•6,7% van de loonkosten

Bijlage IV. Detailoverzicht gehanteerde uitgangspunten Businesscase Schoonmaak (3 van 3)

Gehanteerde uitgangspunten en kostendrivens in de Businesscase Schoonmaak (2014)

Parameters	Omschrijving
Transitiekosten	
Trainingskosten	<ul style="list-style-type: none"> •Trainingskosten berekend o.b.v. verhouding aantal trainingsuren ten opzichte van aantal productieve uren Rijksnorm 2014, vermenigvuldigd met personeelskosten van de uitvoerende schoonmaakmedewerkers •7,2 uur trainingstijd per uitvoerende fte (schoonmaakmedewerkers)
Transitieteam	<ul style="list-style-type: none"> •Kosten transitieteam zijn generiek berekend o.b.v. 4 FTE voor het regiomodel en 6 FTE voor het cellenmodel
Transitieperiode	<ul style="list-style-type: none"> •Transitieperiode van 2015 tot en met 2019
Transitiebudget	<ul style="list-style-type: none"> •€3,0 miljoen aan transitiebudget voor periode 2014-2015 •€5,3 miljoen aan totale transitiekosten voor het regiomodel •€7,0 miljoen aan totale transitiekosten voor het cellenmodel

Bijlage V. Detailanalyse kostenstructuur RSO in de praktijk (realisatie 2019) (1 van 8)

Verschillenanalyse RSO in de praktijk (realisatie 2019) ten opzichte van de Businesscase Schoonmaak (2014) in EUR

In onderstaande tabel is de kwantitatieve vergelijking gemaakt tussen de financiële cijfers 2019 en de Businesscase (Cellenmodel):

Analyse kostenstructuur Businesscase Schoonmaak i.r.t. kostenstructuur RSO (x 1.000)	Extrapolatie of heel 2019 ¹	Businesscase scenario 2 Cellenmodel	Realisatiecijfers RSO 2019	Realisatie 2019 t.o.v. Businesscase (scen 2: Cellenmodel)
Uitvoeringskosten				
Personeelskosten schoonmakers	Extrapolatie dec. 2019	€ 18.080	€ 19.125	€ 1.045
Personeelskosten leiding en ondersteuning	Extrapolatie dec. 2019			
Loonkostensubsidies	Heel 2019	€ -475	€ -564	€ -90
<i>Personeelskosten incl. loonkostensubsidies</i>		€ 17.605	€ 18.561	€ 955
Meerkosten ²	Extrapolatie dec. 2019	€ 2.224	€ 2.630	€ 406
Kosten inhuur derden Tempo Team	Heel 2019	€ 1.454	€ 1.177	€ -277
<i>Totale Uitvoeringskosten</i>		€ 21.284	€ 22.368	€ 1.085
Stafafdelingen en ondersteunende diensten				
Personeelskosten stafafdeling en ond. diensten	Heel 2019	€ 2.882	€ 3.568	€ 686
Kosten inhuur derden overheid	Extrapolatie dec. 2019	€ -	€ 1.144	€ 1.144
Kosten inhuur derden	Heel 2019	€ -	€ 828	€ 828
<i>Totale Stafafdelingen en ondersteunende diensten</i>		€ 2.882	€ 5.540	€ 2.658
Overhead				
Kantoorautomatisering	Heel 2019	€ 169	€ 1.032	€ 863
Huisvesting	Heel 2019	€ 337	€ 1.153	€ 815
Reiskosten	Extrapolatie dec. 2019	€ 990	€ 771	€ -219
Opleidingen	Extrapolatie dec. 2019	€ 190	€ 198	€ 8
P&O	Extrapolatie dec. 2019	€ 2.281	€ 481	€ -1.800
<i>Totale Overhead</i>		€ 3.967	€ 3.634	€ -333
Materiële kosten				
Schoonmaakmaterialen en -middelen	Extrapolatie jan. t/m nov. 2019	€ 1.026	€ 532	€ -494
Werkkleding en uitrusting	Heel 2019	€ 505	€ 131	€ -374
Machinekosten	Extrapolatie jan. t/m nov. 2019	€ 1.026	€ 1.480	€ 454
<i>Totale Materiële kosten</i>		€ 2.557	€ 2.143	€ -414
Transitiekosten				
Transitiekosten a.g.v. opgaan in RSO	Extrapolatie dec. 2019	€ 611	€ 416	€ -195
<i>Totale Transitiekosten</i>		€ 611	€ 416	€ -195
Totaal		€ 31.299	€ 34.102	€ 2.802

¹⁰ Zie paragraaf 2.2 Uitgangspunten onderzoek (op bladzijde 13) voor nadere toelichting over cijfers op basis van extrapolatie december 2019 of heel 2019

¹¹ In de realisatie 2019 zijn de meerkosten niet inzichtelijk te maken, deze zijn door middel van aannames tot stand gekomen.

Bijlage V. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (realisatie 2019) (2 van 8)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de uitvoeringskosten tussen de Businesscase Schoonmaak en RSO in praktijk (realisatie 2019) (1 van 2)

In deze paragraaf worden voor de uitvoeringskosten op sub-kostencategorie niveau de verschillen tussen de Businesscase Schoonmaak en de realisatie 2019 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in de uitvoeringskosten per sub-kostencategorie Businesscase Schoonmaak en realisatie 2019 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Realisatie RSO 2019	Realisatie t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Personeelskosten schoonmakers, leiding en ondersteuning	EUR 18.080 K (100%)	EUR 19.125K (106%)	EUR 1.045 K (6%)	<p>De werkelijke kosten voor schoonmakers, leiding en ondersteuning zijn hoger dan berekend in de Businesscase. De voornaamste redenen voor de hogere kosten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> — De frequentie van schoonmaak is in werkelijkheid hoger dan waarvan uit is gegaan in de Businesscase. In de realisatie is iedere vierkante meter gemiddeld 219 dagen per jaar schoongemaakt, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met een frequentie van 130 dagen per jaar (verschil van 68%). Het gevolg hiervan is dat er meer schoonmaakwerk was en dat er meer FTE schoonmakers en leiding en ondersteuning nodig zijn geweest. — Naar verwachting is de werkelijke productiviteit van social return medewerkers lager dan berekend in de Businesscase. In de Businesscase is rekening gehouden met 50% productiviteit terwijl de verwachte werkelijke productiviteit, mede door een lagere productiviteit van leiding en ondersteuning, lager is. <p>Deze kostenverhogende effecten worden gedeeltelijk gecompenseerd door de volgende dempende effecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> — In de Businesscase is voor leiding en ondersteuning uitgegaan van 1 FTE teamleiders op 10 FTE schoonmakers en 1 FTE celmanagers op 55 FTE schoonmakers. Rekening houdend met de werkelijke aantal FTE schoonmaak in 2019 (550 FTE), leiden deze normen tot een inschatting van circa 65 FTE leiding en ondersteuning. In de realisatie bedragen de totale FTE voormannen, objectleiders en dienstverleningsmanagers circa 53 FTE (ervan uitgaande dat voormannen 80% van hun tijd met uitvoering bezig zijn en 20% met ondersteuning). — De salarislsten per FTE zijn gemiddeld lager dan in de Businesscase (verschil van 16,5%). — Zie volgende pagina voor vervolg.

Bijlage V. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (realisatie 2019) (3 van 8)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de uitvoeringskosten tussen de Businesscase Schoonmaak en RSO in praktijk (realisatie 2019) (2 van 2)

In deze paragraaf worden voor de uitvoeringskosten op sub-kostencategorie niveau de verschillen tussen de Businesscase Schoonmaak en de realisatie 2019 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in de uitvoeringskosten per sub-kostencategorie Businesscase Schoonmaak en realisatie 2019 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Realisatie RSO 2019	Realisatie t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Personeelskosten schoonmakers, leiding en ondersteuning (vervolg)	EUR 18.080 K (100%)	EUR 19.125K (106%)	EUR 1.045 K (6%)	— Er is, ten opzichte van de Businesscase, in de realisatie minder inzet geweest van social return medewerkers. Dit leidt tot een demping van de kosten omdat de productiviteit van een social return medewerker lager ligt dan die van een reguliere schoonmaker. De RSO voldoet nog steeds aan de gestelde targets van het ministerie SZW met betrekking tot het bieden van arbeidsplaatsen aan social return medewerkers en presteert daarin zelfs boven verwachting.
Loonkosten-subsidies	EUR -475 K (100%)	EUR -564 K (119%)	EUR -90K (19%)	In werkelijkheid waren het aantal social return medewerkers lager dan het aantal waarmee in de Businesscase rekening is gehouden. Als gevolg hiervan is minder loonkostensubsidie ontvangen.
Meerkosten	EUR 2.224 K (100%)	EUR 2.630 K (118%)	EUR 406 K (18%)	De kosten voor meerwerk zijn middels de administratie over 2019 niet apart inzichtelijk te maken. Om deze reden zijn aannames gehanteerd bij het berekenen van de meerkosten. De meerkosten zijn ingeschat door middel van de totale verhouding van additionele werkzaamheden ten opzichte van reguliere werkzaamheden, gebaseerd op de individuele calculatiebestanden van de afnemers. Deze meerkosten zijn in mindering gebracht op de uitvoeringskosten, reiskosten, opleidingen, machinekosten, en werkkleding en uitrusting. Dit is gedaan middels dezelfde verhoudingen van additionele lasten per kostencategorie, zoals berekend in de begroting 2021.
Kosten inhuur derden Tempo Team	EUR 1.454 K (100%)	EUR 1.177 K (81%)	EUR -277 K (-19%)	In de Businesscase is de aannames gehanteerd dat 10% van de reguliere schoonmaak door externen wordt uitgevoerd. In de realisatie 2019 is naar verhouding minder gebruik gemaakt van externen, en meer van interne krachten. Hierdoor zijn de kosten voor inhuur derden lager dan de kosten in de Businesscase.
Totaal	EUR 21.284 K (100%)	EUR 22.368 K (105%)	EUR 1.085 K (5%)	

Bijlage V. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (realisatie 2019) (4 van 8)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de stafafdelingen en ondersteunende diensten tussen de Businesscase Schoonmaak en RSO in praktijk (realisatie 2019)

In deze paragraaf worden voor de stafafdelingen en ondersteunende diensten op sub-kostencategorie niveau de verschillen tussen de Businesscase Schoonmaak en de realisatie 2019 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in stafafdelingen en ondersteunende diensten per sub-kostencategorie Businesscase Schoonmaak en realisatie 2019 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Realisatie RSO 2019	Realisatie t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Personeelskosten stafafdeling en ond. diensten	EUR 2.882 K (100%)	EUR 3.568 K (124%)	EUR 686 K (24%)	<p>De personeelskosten voor staf en ondersteunende diensten zijn hoger dan de berekende kosten in de Businesscase. Deze hogere kosten zijn het resultaat van de volgende effecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> — In de realisatie zijn er meer FTE uitvoering dan in de Businesscase, waardoor er ook meer FTE staf benodigd zijn. Conform de normen van de Businesscase leidt dit ceteris paribus tot EUR 815 K aan hogere kosten. — Naast bovenstaand effect is de werkelijke verhouding van het aantal FTE staf ten opzichte van uitvoering ook hoger dan in de Businesscase. Geïsoleerd leidt dit tot EUR 769 K aan hogere kosten. <p>Deze hogere kosten worden echter gedempt door de volgende effecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Een gemiddeld lagere inschaling, het effect hiervan leidt tot circa EUR 160 K aan lagere kosten. — Lagere kosten per FTE vergeleken met de Businesscase, leidend tot circa EUR 738 K aan lagere kosten.
Kosten inhuur derden overheid	-	EUR 1.144 K	EUR 1.144 K	De afname in de Businesscase was dat de transitiefase in 2019 voltooid zou zijn en dat er daardoor een stabiele backoffice aanwezig was. Omdat de transitie in werkelijkheid in 2019 nog in volle gang was, waren er in 2019 tijdelijke krachten in de backoffice benodigd.
Kosten inhuur derden	-	EUR 828 K	EUR 828 K	Idem aan Kosten inhuur derden overheid.
Totaal	EUR 2.882 K (100%)	EUR 5.540 K (192%)	EUR 2.658 K (92%)	

Bijlage V. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (realisatie 2019) (5 van 8)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de overhead tussen de Businesscase Schoonmaak en RSO in praktijk (realisatie 2019) (1 van 2)

In deze paragraaf worden voor de overheadkosten op sub-kostencategorie niveau de verschillen tussen de Businesscase Schoonmaak en de realisatie 2019 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in overheadkosten per sub-kostencategorie Businesscase Schoonmaak en realisatie 2019 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Realisatie RSO 2019	Realisatie t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Kantoor-automatisering	EUR 169 K (100%)	EUR 1.032 K (611%)	EUR 863 K (511%)	De kosten voor kantoorautomatisering vallen hoger uit dan de Businesscase. In de Businesscase is de afname gehanteerd dat er 0,7 werkplekken benodigd zijn voor iedere FTE leidinggevenden en overhead, leidend tot een inschatting van circa 54 werkplekken. De gehanteerde gemiddelde kosten per werkplek zijn EUR 3.100. De hogere kosten voor kantoorautomatisering zijn gedeeltelijk te verklaren door het werkelijke aantal leidinggevenden, die hoger zijn (11 FTE hoger) dan in de Businesscase omdat er ook meer FTE schoonmakers zijn als gevolg van frequentere schoonmaak. Ceteris paribus verklaart dit echter maar circa EUR 36K van de hogere kosten. Het merendeel van de hogere kosten is daardoor het gevolg van een groter aantal werkelijke werkplekken per FTE en/of hogere werkelijke kosten per werkplek.
Huisvesting	EUR 337 K (100%)	EUR 1.153 K (342%)	EUR 815 K (242%)	De kosten voor huisvesting vallen hoger uit dan de Businesscase. In de Businesscase is de afname gehanteerd dat er 0,7 werkplekken benodigd zijn voor iedere FTE leidinggevenden en overhead, leidend tot een inschatting van circa 54 werkplekken. De gehanteerde gemiddelde kosten voor huisvesting per werkplek zijn EUR 6.200. De hogere kosten zijn gedeeltelijk te verklaren door het werkelijke aantal leidinggevenden, die hoger zijn (11 FTE hoger) dan in de Businesscase omdat er ook meer FTE schoonmakers zijn als gevolg van frequentere schoonmaak. Ceteris paribus verklaart dit echter maar circa EUR 72K van de hogere kosten. Het merendeel van de hogere kosten is daardoor het gevolg van een groter aantal werkelijke werkplekken per FTE en/of hogere werkelijke kosten per werkplek.
Reiskosten	EUR 990 K (100%)	EUR 771 K (78%)	EUR -219 K (-22%)	Alhoewel het aantal medewerkers in werkelijkheid groter is dan in de Businesscase, vallen de reiskosten lager uit. In de Businesscase is rekening gehouden met EUR 998 aan kosten per medewerker voor een trajectkaart. In de praktijk zijn de kosten anders, zo werd er geen gebruik gemaakt van trajectkaarten maar 'shuttle' kaarten en komt een groot gedeelte van de medewerkers met de fiets naar het werk, waar een lagere reiskostenvergoeding tegenover staat.

Bijlage V. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (realisatie 2019) (6 van 8)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de overhead tussen de Businesscase Schoonmaak en RSO in praktijk (realisatie 2019) (2 van 2)

In deze paragraaf worden voor de overheadkosten op sub-kostencategorie niveau de verschillen tussen de Businesscase Schoonmaak en de realisatie 2019 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in overheadkosten per sub-kostencategorie Businesscase Schoonmaak en realisatie 2019 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Realisatie RSO 2019	Realisatie t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Opleidingen	EUR 190 K (100%)	EUR 198 K (104%)	EUR 8 K (4%)	<p>De werkelijke kosten voor opleidingen vallen iets hoger uit dan in de Businesscase, dit is het gevolg van de volgende effecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Het werkelijke totale personeelsbestand (807 FTE) is groter dan het personeelsbestand waarvan in de Businesscase is uitgegaan (543 FTE). Ervan uitgaande dat de opleidingskosten per FTE gelijk zijn aan die in de Businesscase (EUR 350), leidt dit tot circa EUR 92K aan extra kosten. — Dit effect wordt echter gedempt doordat de gemiddelde opleidingskosten per FTE in werkelijkheid lager uitvallen (EUR 245). Dit dempende effect bedraagt circa EUR 84K. De gemiddelde kosten per FTE zijn dus lager terwijl er binnen de RSO taaltrainingen verzorgd worden voor medewerkers die de Nederlandse taal minder goed beheersen, hier is geen rekening mee gehouden in de Businesscase.
P&O	EUR 2.281 K (100%)	EUR 481 K (21%)	EUR -1.800 K (-79%)	In de Businesscase is uitgegaan van EUR 2.300 aan kosten P&O per medewerker (headcount niet FTE). Hoewel het aantal medewerkers in werkelijkheid (1.494) groter is dan in de Businesscase (992), vallen de kosten voor P&O lager uit. Dit komt omdat de gemiddelde kosten P&O per medewerker stukken lager uitvallen. De werkelijke kosten P&O per medewerker zijn circa EUR 322.
Totaal	EUR 3.967 K (100%)	EUR 3.634 K (92%)	EUR -333 K (-8%)	

Bijlage V. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (realisatie 2019) (7 van 8)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de materiële kosten tussen de Businesscase Schoonmaak en RSO in praktijk (realisatie 2019)

In deze paragraaf worden voor de materiële kosten op sub-kostencategorie niveau de verschillen tussen de Businesscase Schoonmaak en de realisatie 2019 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in materiële kosten per sub-kostencategorie Businesscase Schoonmaak en realisatie 2019 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Realisatie RSO 2019	Realisatie t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Schoonmaak-materialen en -middelen	EUR 1.026 K (100%)	EUR 532 K (52%)	EUR -494 K (-48%)	De werkelijke kosten voor schoonmaakmaterialen en middelen zijn lager dan in de Businesscase. Dit terwijl er meer uren zijn schoongemaakt (als gevolg van een hogere frequentie schoonmaak) waarbij deze middelen benodigd zijn. De kosten voor schoonmaakmaterialen en middelen bedragen in de realisatie circa 3% van de totale uitvoeringskosten voor schoonmakers, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met een percentage van 6,7%.
Werkkleding en uitrusting	EUR 505 K (100%)	EUR 131 K (26%)	EUR -374 K (-74%)	De werkelijke kosten voor werkkleding en uitrusting vallen lager uit dan in de Businesscase. Dit terwijl er meer uren zijn schoongemaakt (als gevolg van een hogere frequentie schoonmaak) waarbij de kleding en uitrusting benodigd is. De kosten voor werkkleding en uitrusting bedragen in de realisatie circa 0,7% van de totale uitvoeringskosten voor schoonmakers, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met een percentage van 3,3%.
Machinekosten	EUR 1.026 K (100%)	EUR 1.480 K (144%)	EUR 454 K (44%)	De machinekosten zijn in werkelijkheid groter dan in de Businesscase, dit is het gevolg van een tweetal effecten: <ul style="list-style-type: none"> — Het eerste effect wordt veroorzaakt doordat meer uren zijn schoongemaakt dan in Businesscase (als gevolg van een hogere frequentie schoonmaak), ceteris paribus verklaart dit circa EUR 231 K van de hogere kosten. — Daarnaast bedragen de werkelijke machinekosten circa 7,9% van de totale uitvoeringskosten van schoonmakers, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met een percentage van 6,7%. Dit effect verklaart circa EUR 223 K van de hogere kosten.
Totaal	EUR 2.557 K (100%)	EUR 2.143 K (85%)	EUR -414 K (-15%)	

Bijlage V. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (realisatie 2019) (8 van 8)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de transitiekosten tussen de Businesscase Schoonmaak en RSO in praktijk (realisatie 2019)

In deze paragraaf wordt voor de transitiekosten het verschil tussen de Businesscase Schoonmaak en de realisatie 2019 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in transitiekosten Businesscase Schoonmaak en realisatie 2019 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Realisatie RSO 2019	Realisatie t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Transitiekosten a.g.v. opgaan in RSO	EUR 611 K (100%)	EUR 416 K (68%)	EUR -195 K (-32%)	In de Businesscase is voor de transitiekosten uitgegaan van een 'transitieteam' en daarbij horende kosten. In de realisatie zijn de kosten opgenomen die op het 'ontwikkelprogramma' zijn geboekt, deze kosten zijn lager dan berekend in de Businesscase. Hierbij dient echter wel de kanttekening geplaatst te worden dat dit niet betekent dat de transitie in 2019 verder was dan verwacht in de Businesscase. Het tegenovergestelde is het geval, de bij de transitie horende kosten vallen niet allen onder het ontwikkelprogramma maar bijvoorbeeld ook deels onder inhuur derden etc.
Totaal	EUR 611 K (100%)	EUR 416 K (68%)	EUR -195 K (-32%)	

Bijlage VI. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021) (1 van 9)

Verschillenanalyse RSO in de praktijk (begroting 2021) ten opzichte van de Businesscase Schoonmaak (2014) in EUR

In onderstaande tabel is de kwantitatieve vergelijking gemaakt tussen de Begrotingscijfers 2021 en de Businesscase (Cellenmodel):

Analyse kostenstructuur Businesscase Schoonmaak i.r.t. kostenstructuur RSO (x 1.000)	Businesscase scenario 2 Cellenmodel	Begrotingscijfers RSO 2021	Begroting 2021 t.o.v. Businesscase (scen 2: Cellenmodel)
Uitvoeringskosten			
Personeelskosten schoonmakers	€ 23.848	€ 37.208	€ 13.360
Personeelskosten leiding en ondersteuning	€ 4.311	€ 2.628	€ -1.682
Loonkostensubsidies	€ -693	€ -1.750	€ -1.057
<i>Personeelskosten incl. loonkostensubsidies</i>	€ 27.465	€ 38.087	€ 10.622
Kosten inhuur derden Tempo Team	€ 2.125	€ 108	€ -2.017
<i>Totale Uitvoeringskosten</i>	€ 29.590	€ 38.195	€ 8.605
Stafafdelingen en ondersteunende diensten			
Personeelskosten stafafdeling en ond. diensten	€ 3.335	€ 6.740	€ 3.405
Kosten inhuur derden staf en ondersteuning	€ -	€ -	€ -
<i>Totale Stafafdelingen en ondersteunende diensten</i>	€ 3.335	€ 6.740	€ 3.405
Overhead			
Kantoorautomatisering	€ 219	€ 3.281	€ 3.062
Huisvesting	€ 438	€ 641	€ 203
Reiskosten	€ 1.433	€ 2.627	€ 1.194
Opleidingen	€ 273	€ 863	€ 590
P&O	€ 3.303	€ 51	€ -3.252
<i>Totale Overhead</i>	€ 5.667	€ 7.463	€ 1.796
Materiële kosten			
Schoonmaakmaterialen en -middelen	€ 1.598	€ 1.098	€ -500
Werkkleding en uitrusting	€ 787	€ 238	€ -549
Machinekosten	€ 1.598	€ 1.660	€ 62
<i>Totale Materiële kosten</i>	€ 3.983	€ 2.995	€ -987
Risico-opslag			
Risico-opslag (%)	10%	1,5%	
Risico-opslag	€ 4.257	€ 831	€ -3.427
<i>Totale Risico-opslag</i>	€ 4.257	€ 831	€ -3.427
Totaal	€ 46.832	€ 56.224	€ 9.392

Bijlage VI. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021) (2 van 9)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de uitvoeringskosten tussen de Businesscase Schoonmaak en verwachtingen RSO 2021 (begroting 2021) (1 van 3)

In deze paragraaf worden voor de uitvoeringskosten op sub-kostencategorie niveau de verschillen tussen de Businesscase Schoonmaak en de begroting 2021 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in de uitvoeringskosten per sub-kostencategorie Businesscase Schoonmaak en begroting 2021 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Begroting RSO 2021	Begroting t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Personeelskosten schoonmakers	EUR 23.848 K (100%)	EUR 37.208 K (156%)	EUR 13.360 K (56%)	<p>De begrote kosten voor schoonmakers zijn hoger dan berekend in de Businesscase. De voornaamste redenen voor de hogere kosten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> — De frequentie van schoonmaak is in de begroting hoger dan waarvan in de Businesscase is uitgegaan. In de begroting is de aanname gehanteerd dat iedere vierkante meter gemiddeld 222 dagen per jaar wordt schoongemaakt, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met een frequentie van 130 dagen per jaar (verschil van 71%). Het gevolg hiervan is dat er meer schoonmaakwerk wordt begroot en dat er meer FTE schoonmakers nodig zijn in 2021. — De begrote productiviteit van social return medewerkers ligt lager dan waarvan in de Businesscase is uitgegaan. In de Businesscase is rekening gehouden met 50% productiviteit terwijl de begrote productiviteit, mede door een lagere productiviteit van leiding en ondersteuning, lager is. — In de Businesscase is de aanname gehanteerd dat 10% van de uitvoering door externen wordt ingevuld. In de nieuwe methodiek streeft de RSO ernaar om meer eigen flex personeel in te zetten, in plaats van externen. — In de Businesscase wordt gerekend met 1.425 productieve uren per FTE op jaarbasis terwijl het begrote aantal uren voor 2021 1.393 bedraagt (conform cao schoonmaak). Dit zorgt ervoor dat er in de vergelijking met de Businesscase meer FTE schoonmakers nodig zijn voor dezelfde hoeveelheid werk, leidend tot hogere kosten. <p>Deze kostenverhogende effecten worden gedeeltelijk gecompenseerd door de volgende dempende effecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> — De begrote salarislasten per FTE zijn gemiddeld lager dan in de Businesscase (verschil van 7,4%).

Bijlage VI. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021) (3 van 9)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de uitvoeringskosten tussen de Businesscase Schoonmaak en verwachtingen RSO 2021 (begroting 2021) (2 van 3)

In deze paragraaf worden voor de uitvoeringskosten op sub-kostencategorie niveau de verschillen tussen de Businesscase Schoonmaak en de begroting 2021 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in de uitvoeringskosten per sub-kostencategorie Businesscase Schoonmaak en begroting 2021 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Begroting RSO 2021	Begroting t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Personeelskosten schoonmakers (vervolg)	EUR 23.848 K (100%)	EUR 37.208 K (156%)	EUR 13.360 K (56%)	— De begrote arbeidsproductiviteit van schoonmakers is 386 vierkante meter per uur, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met 345 vierkante meter per uur.
Personeelskosten leiding en ondersteuning	EUR 4.311 K (100%)	EUR 2.628 K (61%)	EUR -1.682 K (39%)	<p>De begrote kosten voor leiding en ondersteuning zijn lager dan de kosten berekend in de Businesscase, dit is het gevolg van de volgende effecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Het begrote aantal schoonmaakmedewerkers (1.067 FTE) is, als het gevolg van een hogere frequentie schoonmaak, hoger dan berekend in de Businesscase (720 FTE). Hierdoor is er ook meer leiding en ondersteuning nodig. Dit effect verklaard circa EUR 2.076 K aan hogere kosten. — In de Businesscase is uitgegaan van 1 FTE teamleiders op 10 FTE schoonmakers en 1 FTE celmanagers op 55 FTE schoonmakers. Rekening houdend met het begrote aantal FTE schoonmaak (1.067 FTE), leiden deze normen tot een inschatting van 126 FTE leiding en ondersteuning. In de begroting bedragen de totale FTE voormannen, objectleiders en dienstverleningsmanagers slechts circa 58 FTE (ervan uitgaande dat voormannen 80% van hun tijd met uitvoering bezig zijn en 20% met ondersteuning). Dit effect leidt tot circa EUR 2.761 K aan lagere kosten. — De kosten per FTE leiding en ondersteuning zijn lager dan verwacht, dit geïsoleerde effect leidt tot een dempend effect van circa EUR 997 K.
Loonkosten-subsidies	EUR -693 K (100%)	EUR -1.750 K (252%)	EUR 1.057 K (152%)	De begrote loonkostensubsidies zijn hoger dan berekend in de Businesscase. De voornaamste reden hiervoor is dat er participatie voor 'ICBR' begroot is voor 2021, met bijbehorende loonkostensubsidies van circa EUR 1.318 K. Hierbij dient vermeld te worden dat er nog onzekerheid is met betrekking tot de participatie en de te ontvangen subsidies binnen de RSO.

Bijlage VI. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021) (4 van 9)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de uitvoeringskosten tussen de Businesscase Schoonmaak en verwachtingen RSO 2021 (begroting 2021) (3 van 3)

In deze paragraaf worden voor de uitvoeringskosten op sub-kostencategorie niveau de verschillen tussen de Businesscase Schoonmaak en de begroting 2021 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in de uitvoeringskosten per sub-kostencategorie Businesscase Schoonmaak en begroting 2021 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Begroting RSO 2021	Begroting t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Kosten inhuur derden Tempo Team	EUR 2.125 K (100%)	EUR 108 K (5%)	EUR -2.017 K (-95%)	Omdat de RSO er naar streeft in de nieuwe methodiek eigen flex personeel in te zetten, zijn de begrote kosten voor inhuur derden fors lager dan berekend in de Businesscase.
Totaal	EUR 29.590 K (100%)	EUR 38.195 K (129%)	EUR 8.605 K (29%)	

Bijlage VI. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021) (5 van 9)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de stafafdelingen en ondersteunende diensten tussen de Businesscase Schoonmaak en verwachtingen RSO 2021

In deze paragraaf worden voor de stafafdelingen en ondersteunende diensten op sub-kostencategorie niveau de verschillen tussen de Businesscase Schoonmaak en de begroting 2021 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in de stafafdelingen en ondersteunende diensten per sub-kostencategorie Businesscase Schoonmaak en begroting 2021 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Begroting RSO 2021	Begroting t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Personeelskosten stafafdeling en ond. diensten	EUR 3.335 K (100%)	EUR 6.740 K (202%)	EUR 3.405 K (102%)	<p>De begrote personeelskosten voor staf en ondersteunende diensten zijn fors hoger dan berekend in de Businesscase. Deze hogere kosten zijn het resultaat van de volgende effecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> — In de begroting zijn er meer FTE uitvoering dan in de Businesscase, waardoor er ook meer FTE staf benodigd zijn. Conform de normen van de Businesscase leidt dit ceteris paribus tot EUR 876 K aan hogere kosten. — Naast bovenstaand effect is de begrote verhouding van het aantal FTE staf ten opzichte van uitvoering ook hoger dan in de Businesscase. Geïsoleerd leidt dit tot EUR 1.089 K aan hogere kosten. — In de begroting van 2021 zijn de kosten van 11 FTE opgenomen 'SCO' medewerkers, wat medewerkers in de staf zijn die ondersteunend zijn aan de operatie. Hiermee is in de Businesscase geen rekening gehouden. Daarnaast zijn er ook een aantal kostenposten waarmee geen rekening in de Businesscase gehouden is, zoals 'Eigen risico dragerschap' en 'Kosten begeleiding nieuwe baan en AD onderzoeken'
Kosten inhuur derden staf en ondersteuning	-	-	-	
Totaal	EUR 3.335 K (100%)	EUR 6.740 K (202%)	EUR 3.405 K (102%)	

Bijlage VI. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021) (6 van 9)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de overhead tussen de Businesscase Schoonmaak en verwachtingen RSO 2021 (begroting 2021) (1 van 2)

In deze paragraaf worden voor de overheadkosten op sub-kostencategorie niveau de verschillen tussen de Businesscase Schoonmaak en de begroting 2021 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in de overheadkosten per sub-kostencategorie Businesscase Schoonmaak en begroting 2021 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Begroting RSO 2021	Begroting t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Kantoor-automatisering	EUR 219 K (100%)	EUR 3.281 K (1.497%)	EUR 3.062 K (1.397%)	<p>De begrote kosten voor kantoorautomatisering zijn fors hoger dan de kosten berekend in de Businesscase. Dit is het gevolg van de volgende effecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> — De begrote kosten voor kantoorautomatisering per FTE zijn EUR 14.571 per werkplek (inschatting benodigde werkplekken indirect personeel), terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met EUR 3.100 per werkplek. De hogere kosten zijn het gevolg van 'software maatwerkpakketten' waar een kostenplaatje aan zit waar geen rekening mee is gehouden in de Businesscase. Dit effect verklaart circa 1.031 K aan hogere kosten. — Er is voor EUR 30 K aan kosten voor 'communicatie' begroot, deze kosten waren geen onderdeel van de Businesscase. — Daarnaast is er voor 2021 EUR 2.000 K (jaarlijks) begroot voor het project 'Digitaal aansluiten schoonmaakmedewerkers', bij het opstellen van de Businesscase was er nog geen sprake van dit project.
Huisvesting	EUR 438 K (100%)	EUR 641 K (146%)	EUR 203 K (46%)	<p>De kosten voor huisvesting vallen hoger uit dan de Businesscase. In de Businesscase is de aanname gehanteerd dat er 0,7 werkplekken benodigd zijn voor iedere FTE leidinggevenden en overhead, leidend tot een inschatting van circa 71 werkplekken. In de Businesscase zijn de gehanteerde gemiddelde kosten voor huisvesting EUR 6.200 per werkplek.</p> <p>In de begroting is rekening gehouden met EUR 5.079 aan huisvestingskosten per FTE staf. Middels deze berekening komen de huisvestingslasten uit op EUR 437,5 K, dit bedrag komt nagenoeg overeen met de berekende kosten in de Businesscase. De hogere kosten in de begroting zijn daarmee het gevolg van begrote kosten voor facilitaire dienstverlening (EUR 204 K), waarmee in de Businesscase geen rekening mee gehouden is.</p>

Bijlage VI. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021) (7 van 9)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de overhead tussen de Businesscase Schoonmaak en verwachtingen RSO 2021 (begroting 2021) (2 van 2)

In deze paragraaf worden voor de overheadkosten op sub-kostencategorie niveau de verschillen tussen de Businesscase Schoonmaak en de begroting 2021 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in de overheadkosten per sub-kostencategorie Businesscase Schoonmaak en begroting 2021 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Begroting RSO 2021	Begroting t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Reiskosten	EUR 1.433 K (100%)	EUR 2.627 K (183%)	EUR 1.194 K (83%)	De reiskosten vallen in de begroting 2021 hoger uit dan in de Businesscase. In laatstgenoemde is rekening gehouden met EUR 998 aan reiskosten per medewerker. In de begroting is rekening gehouden met EUR 857 voor één medewerker operatie en EUR 1.346 voor één medewerker staf. De kostenstijging is echter voor het grootste deel te verklaren door de begrote kosten voor 86 leaseauto's.
Opleidingen	EUR 273 K (100%)	EUR 863 K (316%)	EUR 590 K (216%)	De begrote opleidingskosten vallen hoger uit dan in de Businesscase, dit is het gevolg van de volgende effecten: <ul style="list-style-type: none"> — Het werkelijke totale personeelsbestand (1.271 FTE) is groter dan het personeelsbestand waarvan in de Businesscase is uitgegaan (781 FTE). Ervan uitgaande dat de opleidingskosten per FTE gelijk zijn aan die in de Businesscase (EUR 350), leidt dit tot circa EUR 172 K aan extra kosten. — De werkelijke opleidingskosten per FTE bedragen EUR 679, terwijl in de Businesscase is uitgegaan van EUR 350. Dit effect leidt ceteris paribus tot circa EUR 418 K aan hogere kosten. De hogere kosten per FTE kunnen (gedeeltelijk) het gevolg zijn van het aanbieden van taaltrainingen aan medewerkers waarmee in de Businesscase geen rekening mee gehouden is.
P&O	EUR 3.303 K (100%)	EUR 51 K (2%)	EUR -3.252 K (-98%)	In de Businesscase is uitgegaan van EUR 2.300 aan kosten P&O per medewerker (1.436 medewerkers, headcount niet FTE). In de begroting 2021 is enkel uitgegaan van EUR 40,23 voor de kosten voor P-Direct per FTE (1.270 FTE).
Totaal	EUR 5.667 K (100%)	EUR 7.463 K (132%)	EUR -987 K (32%)	

Bijlage VI. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021) (8 van 9)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de materiële kosten tussen de Businesscase Schoonmaak en verwachtingen RSO 2021 (begroting 2021)

In deze paragraaf worden voor de materiële kosten op sub-kostencategorie niveau de verschillen tussen de Businesscase Schoonmaak en de begroting 2021 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in de materiële kosten per sub-kostencategorie Businesscase Schoonmaak en begroting 2021 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Begroting RSO 2021	Begroting t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Schoonmaakmaterialen en -middelen	EUR 1.598 K (100%)	EUR 1.098 K (69%)	EUR -500 K (-31%)	De begrote kosten voor schoonmaakmaterialen en middelen zijn lager dan in de business case. Dit terwijl er meer uren worden schoongemaakt (als gevolg van een hogere frequentie schoonmaak) waarbij deze middelen benodigd zijn. De kosten voor schoonmaakmaterialen en middelen bedragen in de begroting circa 3,4% van de totale uitvoeringskosten voor schoonmakers, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met een percentage van 6,7%.
Werkkleding en uitrusting	EUR 787 K (100%)	EUR 238 K (30%)	EUR -549 K (-70%)	De begrote kosten voor werkkleding en uitrusting vallen lager uit dan in de Businesscase. Dit terwijl er meer uren zijn schoongemaakt (als gevolg van een hogere frequentie schoonmaak) waarbij de kleding en uitrusting benodigd is. De kosten voor werkkleding en uitrusting bedragen in de begroting circa 0,7% van de totale uitvoeringskosten voor schoonmakers, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met een percentage van 3,3%.
Machinekosten	EUR 1.598 K (100%)	EUR 1.660 K (104%)	EUR 62 K (4%)	De machinekosten zijn in de begroting hoger dan in de Businesscase, dit is het gevolg van een tweetal effecten: <ul style="list-style-type: none"> — Er worden in de begroting meer uren schoongemaakt dan in Businesscase (als gevolg van een hogere frequentie schoonmaak), ceteris paribus verklaart dit circa EUR 558 K aan hogere kosten. — Dit effect wordt echter gedempt doordat de begrote machinekosten circa 5,2% van de totale uitvoeringskosten van schoonmakers bedragen, terwijl in de Businesscase rekening is gehouden met een percentage van 6,7%. Dit dempende effect bedraagt circa EUR 495 K.
Totaal	EUR 3.983 K (100%)	EUR 2.995 K (75%)	EUR -987 K (-25%)	

Bijlage VI. Analyse kostenstructuur RSO in de praktijk (begroting 2021) (9 van 9)

Duiding geconstateerde afwijkingen in de risico opslag tussen de Businesscase Schoonmaak en verwachtingen RSO 2021 (begroting 2021)

In deze paragraaf wordt voor de risico-opslag het verschil tussen de Businesscase Schoonmaak en de begroting 2021 geanalyseerd en verklaard. Kwantitatieve analyses zijn gedeeltelijk op aannames gebaseerd door het ontbreken van volledige data met betrekking tot de kostenparameters.

Duiding geconstateerde afwijkingen in de risico opslag per sub-kostencategorie Businesscase Schoonmaak en begroting 2021 RSO				
Sub-kostencategorie	Businesscase Schoonmaak (Cellenmodel)	Begroting RSO 2021	Begroting t.o.v. Businesscase (Cellenmodel) Δ	Verklaring
Risico opslag	EUR 4.257 K (100%)	EUR 831 K (20%)	EUR -3.427 K (-80%)	In de Businesscase is een risico-opslag van 10% gehanteerd. Voor de begroting 2021 is echter uitgegaan van een lagere opslag voor risico's (1,5%). Hierdoor zijn de begrote kosten voor risico opslag fors lager dan berekend in de Businesscase.
Totaal	EUR 4.613 K (100%)	EUR 936 K (20%)	EUR -3.677 K (-80%)	

Bijlage VII. Koppeling Grootboekrekeningen realisatie 2019 en kostencategorieën Businesscase

Koppeling Grootboekrekeningen realisatie 2019 en kostencategorieën Businesscase

Grootboekrekening	Kostenplaats I	Kostenplaats II	Kostenplaats III	Kostenplaats IV	Opmerking
Uitvoeringskosten					
4001 Loonkosten	Operatie indirect				
4002 Bewust belonen	Operatie indirect				
4004 Mobiliteit	Operatie indirect	Operatie direct			
4005 Lief & leed	Operatie indirect				
4006 Overige personeelsuitgaven	Operatie indirect	Operatie direct			
4101 Kosten externe inhuur derden	Operatie indirect*	Operatie direct*			
4102 Kosten externe inhuur overheid	Operatie indirect*	Operatie direct*			
4003 Opleidingen	Operatie indirect				
Stafafdeling en ondersteunende diensten					
4108 Uitgaven UBR	RSO Centraal				
4103 Materiële kosten	RSO Centraal				
4006 Overige personeelsuitgaven	RSO Centraal	Medewerkers Bv&F	Operatie indirect		Operatie indirect zijn loonsubsidies
4005 Lief & leed	RSO Centraal				
4004 Mobiliteit	RSO Centraal				
4001 Loonkosten	RSO Centraal				
4002 Bewust belonen	RSO Centraal				
4101 Kosten externe inhuur derden	RSO Centraal	Operatie indirect	Operatie direct		
4102 Kosten externe inhuur overheid	RSO Centraal	Operatie indirect	Operatie direct		
Overhead					
4003 Opleidingen	RSO Centraal				
4104 Huisvestingskosten	RSO Centraal	Operatie indirect			
5102 P-Direkt	RSO Centraal				
5103 Kantoorautomatisering	RSO Centraal	Operatie indirect			
5201 Communicatie	RSO Centraal	Operatie indirect			
4110 Overige materiele kosten	Operatie direct	Operatie indirect			
4004 Mobiliteit	RSO Centraal				
4103 Materiële kosten	RSO Centraal	Operatie direct	Medewerkers Bv&F	Operatie direct	
Materiële kosten					
4103 Materiële kosten	Operatie indirect				
4106 MMM en werkkleding	RSO Centraal	Operatie direct	Operatie indirect		
4109 Schoonmaakkosten	RSO Centraal	Operatie direct	Operatie indirect		
4110 Overige materiele kosten	RSO Centraal	Operatie direct	Operatie indirect		
Transitie kosten					
4101 Kosten externe inhuur derden	Ontwikkelprogramma				
4102 Kosten externe inhuur overheid	Ontwikkelprogramma				
4103 Materiële kosten	Ontwikkelprogramma				
4006 Overige personeelsuitgaven	Ontwikkelprogramma				
4005 Lief & leed	Ontwikkelprogramma				
4004 Mobiliteit	Ontwikkelprogramma				
4001 Loonkosten	Ontwikkelprogramma				
4002 Bewust belonen	Ontwikkelprogramma				
4003 Opleidingen	Ontwikkelprogramma				
5103 Kantoorautomatisering	Ontwikkelprogramma				
5203 Onvoorzien	Ontwikkelprogramma				
4004 Mobiliteit	Ontwikkelprogramma				
4103 Materiële kosten	Ontwikkelprogramma				
4106 MMM en werkkleding	Ontwikkelprogramma				
4110 Overige materiele kosten	Ontwikkelprogramma				

* Relatie 'Tempo Team'



KPMG on social media



KPMG app

© 2021 KPMG Advisory N.V., ingeschreven bij het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, is lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Cooperative ('KPMG International'), een Zwitserse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken van KPMG International