

Onderwerp **Onderzoek schoonmaakwerk gemeente Groningen**

Steller **F.L. Oldersma / H.J. Withag**

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon **(050) 367 56 06** Bijlage(n) **1**

Ons kenmerk



Datum **22-10-2020** Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Met deze brief informeren wij u over de uitkomsten van het onderzoek naar de kosten en baten van het in- en aanbesteden van het schoonmaakwerk bij de gemeente Groningen. Hiermee is uitvoering gegeven aan het onderzoek dat in het Coalitieakkoord 2019-2022 is toegezegd in verband met het aflopen van de huidige aanbesteding voor het schoonmaakwerk per november 2021. Het onderzoek, uitgevoerd door organisatieadviesbureau TwynstraGudde, gaat in op de vraag of en hoe we de schoonmakers vanaf dat moment in dienst kunnen nemen. Het onderzoeksrapport is als bijlage bij deze brief gevoegd. In voorliggende brief geven wij u ook een doorkijk naar het vervolgproces om het schoonmaakwerk bij de gemeente Groningen te continueren.

Voordat we ingaan op de uitkomsten van het onderzoek willen we onze waardering uitspreken voor het werk van de schoonmakers. Schoonmaken en schoonhouden van kantoren is een vak dat als elk ambacht moet worden geleerd. Juist de huidige coronacrisis maakt duidelijk hoe belangrijk een goede schoonmaak is. Ook de medewerkers van de gemeente Groningen waarderen het schoonmaakwerk. Jaarlijks vindt een onderzoek plaats onder de medewerkers waarin wordt gevraagd om hun oordeel over het schoonmaakwerk. Deze onderzoeken laten zien dat de medewerkers over het algemeen zeer tevreden zijn over de schoonmaak van de gemeentelijke gebouwen.

Aanleiding onderzoek

Het Coalitieakkoord beschrijft de ambitie van de coalitie ten aanzien van het schoonmaakwerk bij de gemeente Groningen als volgt: 'De gemeente is zelf modelwerkgever en zorgt voor een divers samengesteld personeelsbestand.

Dit geldt zowel op het gebied van diversiteit als voor het bieden van werk aan diverse opleidingsniveaus. Schoonmakers verdienen een gelijkwaardige plek in onze organisatie. De huidige aanbesteding voor het schoonmaakwerk bij de gemeente loopt af in 2021. We gebruiken de komende periode om te onderzoeken of en hoe we de schoonmakers vanaf dat moment in dienst kunnen nemen.'

In opdracht van de gemeente Groningen is door TwynstraGudde een onderzoek uitgevoerd naar de kosten en baten van het in- en aanbesteden van de schoonmaak. Het onderzoek maakt de maatschappelijke, organisatorische en financiële kosten en baten van inbesteden inzichtelijk en zet dit af tegen de huidige wijze waarop we de schoonmaak hebben georganiseerd via aanbesteding.

MKBA inbesteden versus voortzetting aanbesteding schoonmaak

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de methodiek van de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA). In een MKBA worden de welvaartseffecten van alternatieven tegen elkaar afgezet. Naast de kosten van oplossingsrichtingen gaat het dan ook om effecten op bijvoorbeeld het welzijn van mensen, gezondheid, milieu, veiligheid etc. In een MKBA worden ook deze zachtere waarden -voor zover mogelijk- in euro's uitgedrukt zodat deze maatschappelijke effecten kunnen worden afgezet tegen de financiële kosten van een project. De effecten van inbesteden afgezet tegen uitbesteden zijn beschreven op basis van een literatuurstudie, een werksessie met in- en externe belanghebbenden en interviews over ervaringen met inbesteding (gemeente Amsterdam en de Rijkschoonmaakorganisatie). Tevens zijn door TwynstraGudde, in nauwe samenwerking met de gemeente Groningen, de kosten van inbesteden geraamd en afgezet tegen de huidige kosten van uitbesteden van het schoonmaakwerk.

In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt in de huidige schoonmaak van interieur van:

- a. 76 panden, met 79 medewerkers, uitgevoerd door vijf reguliere schoonmaakleveranciers;
- b. 8 panden, met 28 medewerkers, uitgevoerd door SW bedrijf Iederz.

In de MKBA zijn vergeleken het volledig uitbesteden van het reguliere schoonmaakwerk bij de gemeente Groningen (via aanbesteding), afgezet tegen het inbesteden van het reguliere schoonmaakwerk. In deze vergelijking is buiten beschouwing gelaten de schoonmaakwerkzaamheden die worden uitgevoerd door SW bedrijf Iederz. De onderzoekers merken op dat het huidige aandeel van 26% van het aantal schoonmaakmedewerkers die werkzaam zijn binnen een SW bedrijf, ten opzichte van de markt, relatief hoog is.

Uitkomsten in het kort

In deze brief gaan we in op twee van de vier mogelijke welvaartseffecten van inbesteden –afgezet tegen uitbesteden– die door de onderzoekers zijn beschreven: de effecten voor de schoonmakers en de kosten voor de gemeente. Voor de overige twee welvaartseffecten winstderving schoonmaakbedrijven (afgerond €35.000, peiljaar 2020) en de BTW-derving Rijksoverheid (afgerond €152.000, jaarlijks) verwijzen we u naar het onderzoeksrapport.

Bij inbesteden veranderen de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden voor de schoonmakers van de huidige schoonmaakbedrijven die in dienst treden van de gemeente Groningen. De financiële en maatschappelijke effecten zijn ingeschat door de CAO's van de schoonmaakbedrijven en die van de gemeente Groningen te vergelijken, waarbij ook interviews zijn gehouden met de gemeente Groningen en vertegenwoordigers van de schoonmaakbranche. De verandering in koopkracht bij inbesteding levert een belangrijk maatschappelijk effect op voor de schoonmakers. Het verschil in netto inkomen is €184,- per maand bij een volledige werkweek (nb. de schoonmakers werken voornamelijk in deeltijd). Daarbij komt de jaarlijkse verhoging van het salaris die bij de gemeente circa 3% per jaar is en in de schoonmaakbranche gemiddeld 1,5%. Daarnaast vallen de toeslagen bij de gemeente ook gunstiger uit.

De CAO's van de schoonmaakbranche en de gemeente laten ook verschillen zien in aantal contract- en verlofuren. Uit de CAO-vergelijking komt onder meer naar voren dat schoonmakers in dienst van de gemeente bij een volledige werkweek een voordeel hebben van 104 extra verlofuren per jaar ten opzichte van de schoonmaakbranche. Daar staat tegenover een lager totaal aan vakantie-uren (inclusief feestdagen) bij de gemeente. Per saldo worden binnen de schoonmaakbranche 39 vakantie-uren extra opgebouwd dan bij een gemeentelijke aanstelling. Over het geheel genomen heeft een schoonmaker in dienst van de gemeente ongeveer 65 extra vakantie-uren per jaar.

Nagegaan is in hoeverre het werkplezier van de schoonmakers zal veranderen. Om daar inzicht in te krijgen zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Amsterdam en de Rijkschoonmaakorganisatie (RSO) waar recent inbestedingstrajecten hebben plaatsgevonden. In algemene zin lijkt de werktevredenheid van schoonmakers toe te nemen na inbesteding. Schoonmakers zijn over het algemeen blij met inbesteden en ze werken graag voor de overheid. Tevredenheidsonderzoeken die zijn uitgevoerd bij de RSO laten zien dat de rapportcijfers voor werktevredenheid zijn gestegen. Het is dus aannemelijk dat de werktevredenheid van schoonmakers zal toenemen als gevolg van inbesteden.

Ten slotte wijzen de onderzoekers nog op indirecte effecten voor de schoonmakers en maatschappij. Zo kan worden verondersteld dat schoonmakers die meer verdienen, beter in staat zijn schulden af te lossen of

minder beroep zullen doen op inkomensafhankelijke regelingen voor toeslagen en kortingen. Dit effect kon in het onderzoek echter niet hard worden aangetoond en is niet gekwantificeerd.

De huidige kosten van uitbesteden voor de reguliere schoonmaak zijn opgebouwd uit kostenposten voor inhuur van leveranciers en voor contractmanagement. De kosten voor de inhuur van het SW-deel zijn buiten beschouwing gelaten. De kosten voor inhuur van leveranciers hebben betrekking op de reguliere schoonmaak van in totaal 76 panden, die wordt verzorgd door vijf leveranciers. De kosten van inhuur bedragen 1,15 miljoen euro op jaarbasis. Daarbovenop komen de kosten voor contractmanagement die zijn geraamd op 70 duizend euro per jaar. De totale jaarlijkse kosten voor uitbesteden komen daarmee op 1,22 miljoen euro voor peiljaar 2020.

De kosten van inbesteden zijn door TwynstraGudde geraamd, met medewerking van de gemeente Groningen. Op basis van het aantal ingekochte uren schoonmaak in de huidige situatie (758 uur per week verspreid over de vijf leveranciers en de 76 panden) is een doorberekening uitgevoerd naar een behoefte van 26,1 fte op jaarbasis, rekening houdend met niet-productie uren (vakantie, feestdagen, ziekte etc.). Voor de bepaling van de werkgeverslasten is uitgegaan van een horizontale inschaling ten opzichte van de huidige situatie. Daarbij komen nog opslagen en extra kosten voor (onder andere teamleiding en -aansturing, inhuurbudget bij uitval en pieken, productiviteitsverlies, apparatuur en schoonmaakmiddelen).

Al deze bedragen opgeteld leiden afgerond tot een raming van 1,93 miljoen euro aan jaarlijks kosten voor inbesteden van de schoonmaak, een toename van 58% ten opzichte van de huidige kosten voor uitbesteden. Nb. Naast bovengenoemde kosten voor inbesteden is de verwachting dat moet worden uitgegaan van eenmalige transitiekosten van € 250.000,- voor de overgang van uitbesteden naar inbesteden. Deze transitiekosten hebben voornamelijk betrekking op de kosten voor de organisatie om over te gaan van uitbesteden naar inbesteden, zoals het (tijdelijk) in dienst nemen van een ervaren transitie-manager, de werving en selectie van management/teamleiders en de organisatie rondom de overgang van personeel.

Voor het onderzoek zijn alle effecten van het inbesteden van schoonmaakwerk afgezet tegen het nulalternatief (uitbesteden). Zoals gebruikelijk in een MKBA zijn de kosten berekend over een langere periode van tien jaren, onder meer in verband met de verwachte loonontwikkeling. Daarbij komt dat de inbestede schoonmakers ook een loonontwikkeling zullen doormaken; in vier jaar zullen zij namelijk doorgroeien van schaal 3 trede 7 naar trede 11. De samenvatting in het rapport vermeldt de volgende uitkomsten:

- De meerkosten van inbesteden ten opzichte van uitbesteden voor de gemeente Groningen voor de komende tien jaren wordt geraamd op 8,2 miljoen euro (contante waarde). Dit is het resultaat van een raming van de

- kosten bij uitbesteden (netto contante waarde 11,2 miljoen 2021-2030) en bij inbesteden (netto contante waarde 19,4 miljoen 2021-2030).
- Daar staat 1,9 miljoen aan baten tegenover voor de schoonmakers in de vorm van extra inkomen, meer verlofuren en meer werkplezier. Verder is voor de schoonmakers sprake van onbekende PM posten (pensioen en doorgroeimogelijkheden) en een (licht) positieve PM als het gaat om schuldproblematiek of beroep op maatschappelijke potjes vanwege het hogere inkomen op langere termijn.
 - Voor de schoonmaakbedrijven leidt het inbesteden tot een winstderving van 319 duizend euro (NCW) en voor de Rijksoverheid is sprake van een btw derving van 1,4 miljoen euro (NCW).
 - Per saldo leidt de MKBA daarmee tot een negatief resultaat van 8 miljoen euro plus de genoemde PM posten.

De onderzoekers concluderen: het inbesteden van het schoonmaakwerk leidt tot aanzienlijke baten voor de schoonmakers, maar deze baten vallen uitgedrukt in euro's duidelijk lager uit dan de opgetelde effecten (kosten/winstderving) voor de gemeente Groningen, schoonmaakbedrijven en rijksoverheid. In dit geval leidt de MKBA tot een beeld waarbij vanuit welvaartspectief gezien de maatschappelijke baten van inbesteden lager uitvallen dan de extra kosten. Ook de uitgevoerde gevoeligheidsanalyse verandert niets aan dit beeld.

Vervolg

Het primaire doel van deze brief is u op de hoogte stellen van de uitkomsten van het onderzoek. De onderzoekers van TwynstraGudde zijn uitgenodigd een presentatie te geven over het uitgevoerde onderzoek en hun bevindingen.

De uitkomst van het onderzoek laat zien dat de kosten voor inbesteding hoog zijn. Tegelijk is het onze wens om het schoonmaakwerk te waarderen en de positie van de schoonmakers te verbeteren. Daarom hebben we de organisatie gevraagd te onderzoeken welke mogelijkheden bestaan om bij de inkoop van schoonmaakwerk, ten opzichte van de huidige aanbesteding, een sterkere invulling te geven aan de sociale aspecten, en een betere waardering van het schoonmaakwerk. De afdeling Inkoop van de gemeente Groningen hebben we gevraagd om aansluitend op de presentatie van TwynstraGudde hierover een presentatie te verzorgen. Deze presentatie heeft als doel de mogelijkheden van een sociale aanbesteding te verkennen waarbij we de positie van de schoonmakers willen verbeteren en meer waardering willen creëren voor het schoonmaakwerk dat zij bij de gemeente uitvoeren.

Binnen de reguliere aanbestedingsmethodiek zijn er methodes om aan sociale aspecten meer aandacht te besteden, bijvoorbeeld bij de volgende onderdelen:

1. In de eisen: hierin kan bijvoorbeeld worden opgelegd dat schoonmakers niet worden onderbetaald en andere maatregelen aanvullend op bijvoorbeeld de CAO die geldt in de schoonmaakbranche. Andere voorbeelden welke in de eisen kunnen worden opgenomen zijn veilige

- werkplekken, werkdrukmetingen, dagschoonmaak, ontwikkel en doorgroeimogelijkheden, opleidingsprogramma's et cetera.
2. In de gunningscriteria: hier worden inschrijvers uitgedaagd om met een zo goed mogelijk voorstel te komen. Bijvoorbeeld: hoe borgt de inschrijver goed sociaal werkgeverschap (opleidingen, beloning, werkplezier, doorgroeimogelijkheden, 'er bij horen' enzovoorts)? Inschrijvers die goed scoren op deze gunningscriteria en -subcriteria, maken meer kans op de opdracht.
 3. Percentage SROI: hier kan een minimum percentage SROI (Social Return On Investment) gesteld worden, meestal is dit 5% van de aanneemsom, maar dit kan opgehoogd worden. We kunnen dit percentage omhoog bijstellen naar bijvoorbeeld 15% en hierbij ook nog een koppeling maken naar de gunningscriteria. De ondergrens is dan 5%, maar bied je een hoger percentage, dan scoor je beter.
 4. Voorbehoud SW-bedrijven/sociale ondernemers: het is mogelijk de organisatie en uitvoering van schoonmaakwerk (deels) voor te behouden aan SW-bedrijven en/of aan sociale ondernemingen waar medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt in een beschermde omgeving met extra ondersteuning kunnen werken.

Gezien de uitkomsten van het onderzoek en de financiële haalbaarheid, lijkt een aanbesteding waarin de positie van de schoonmakers wordt versterkt de voorkeur te verdienen. Voordat we deze keuze definitief maken willen we dit wel vooraf met u bespreken.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek en de presentatie over sociaal aanbesteden horen we na de beeldvormende sessie graag uw reactie en uw wensen over de voorwaarden die wij kunnen meenemen om de positie van de schoonmakers te verbeteren met ingang van 1 november 2021.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.