

Advies GS m.b.t. initiatiefvoorstel van de fracties GroenLinks, SP en 50PLUS van Provinciale Staten van Noord-Holland over inbesteden schoonmakers

1. Inleiding

Bij brief van 20 juni 2017 ontvingen wij het verzoek om advies uit te brengen aan PS over het initiatiefvoorstel van de fracties GroenLinks, SP en 50PLUS inzake inbesteden schoonmakers. Met het voorstel wordt beoogd, zodra het lopende contract eindigt, te stoppen met uit- en aanbesteden van schoonmaakwerkzaamheden en deze werkzaamheden weer door de provincie te laten uitvoeren. Voor de in eigen dienst te nemen schoonmakers zou volgens de initiatienemers de provinciale CAO moeten gelden met als doel dat zij een fatsoenlijke baan, een fatsoenlijk contract en fatsoenlijke betaling krijgen.

2. Huidige situatie

Voor zover wij kunnen nagaan zijn de schoonmaakwerkzaamheden bij de provincie altijd, in ieder geval in de laatste 30 á 40 jaar, uitbesteed aan een externe partij. De schoonmaakwerkzaamheden zijn ondergebracht in het Multi Service contract met Eurest. Dit contract is op 1 december 2014 ingegaan, kent een initiële looptijd van vijf jaar, en kan vijf keer met telkens één jaar worden verlengd. Bij de aanbesteding van dit contract is door de provincie een plafondbedrag van € 628.000 op jaarbasis voor schoonmaakwerkzaamheden vastgesteld. Door Eurest worden 21 schoonmakers voor 371 uur per week voor de provincie ingezet. De schoonmakers van Eurest vallen onder de CAO in het schoonmaak- en glazenwassersbedrijf. De standaardwerktijd is 38 uur per week voor een fulltime schoonmaker. Alle 21 schoonmakers hebben een vast arbeidscontract bij Eurest. De schoonmakers die werkzaam zijn voor de provincie zitten voornamelijk in loongroep 1, trede 8 t/m 12 van (schoonmaak)schaal 43 (uurloon € 11,92/ maandloon € 1.962,83 per 1 juli 2017). Gemiddeld zijn schoonmakers op basis van de schoonmaak-cao ingeschaald op € 11,13 per uur.

3. Bewegredenen van initiatiefnemers

Initiatiefnemers wijzen op de risico's van outsourcing (het huidige beleid), de afwenteling van harde concurrentie en prijzenoorlog op arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden van schoonmakers en de trend van de laatste jaren om op outsourcing terug te komen en weer te gaan inbesteden (bijv. schoonmaak bij de rijksoverheid en de gemeente Amsterdam). Schoonmaak in eigen beheer heeft volgens initiatienemers veel voordelen. Zo kan het personeel volgens initiatiefnemers directer worden aangestuurd, voelt het personeel zich meer betrokken, voelen klanten zich tevredener en betekenen extra werkzaamheden niet automatisch ook een meerprijs: immers er is geen sprake van een vast bestek, waar niet aan te tornen valt. Het grootste voordeel vinden initiatienemers dat de schoonmakers hierdoor een fatsoenlijke baan, een fatsoenlijk contract en fatsoenlijke betaling krijgen. Ook zijn de indieners van het voorstel van mening dat het in eigen beheer uitvoeren van de schoonmaak niet per se duurder hoeft uit te vallen door het wegvallen van dure aanbestedingsprocedures.

Initiatiefnemers zijn van mening dat schoonmaakwerk een normaal onderdeel is van de provinciale organisatie en dat de CAO die geldt voor beleidsambtenaren ook gewoon moet gelden voor schoonmakers. Schoonmakers zouden er periodieken bij moeten krijgen als ze langer in dienst blijven, net als beleidsambtenaren.

Met verwijzing naar het Sociaal Akkoord van april 2013 (inzet van meer mensen met een arbeidsbeperking in het arbeidsproces) zouden volgens de indieners van het voorstel uitgangspunten van het nieuwe beleid moeten zijn:

- het garanderen van goed werkgeverschap
- zekerheid
- gelijke behandeling
- voldoende loon: gelijkblijvend of hoger dan huidig loon
- het geven van het goede voorbeeld
- het aangrijpen van kansen om werknemers met arbeidsbeperking in dienst te nemen.

4. *Reactie GS op beweegredenen van initiatiefnemers*

De indieners van het initiatiefvoorstel willen met hun voorstel bereiken dat de betrokken groep schoonmakers, die nu in dienst is van Eurest, een betere rechtspositie krijgt. In de woorden van de indieners: een schoonmaker heeft recht op een fatsoenlijke baan, een fatsoenlijk contract en fatsoenlijke betaling.

Zoals gezegd hebben alle 21 door Eurest ingezette schoonmakers een vast contract (voor onbepaalde tijd). Wij merken op dat er de laatste jaren in de schoonmaak-cao veel verbeterd is voor de schoonmaakmedewerkers. Zo liggen de salarissen 20% boven het minimumloon en krijgen de schoonmakers met ingang van 2016 een eindejaarsuitkering van 2,2%. Ook zijn in de laatste onderhandelingen over de CAO de wachtdagen bij ziekte opgeheven. Wij zijn het met de indieners eens dat een schoonmaker recht heeft op een fatsoenlijke baan, een fatsoenlijk contract en fatsoenlijke betaling, maar vinden niet dat het in dienst nemen van schoonmakers het juiste middel is om dat te bereiken. Door schoonmakers in provinciale dienst te nemen verandert er niets aan de arbeidsomstandigheden in de schoonmaaksector. Wij zien meer in het bevorderen van goed werkgeverschap bij leveranciers van de provincie door middel van het stellen van eisen bij aanbestedingen. Wij lichten dit als volgt toe en gaan daarbij tevens in op de door de indieners genoemde argumenten.

Focus op provinciale kerntaken

Het huidige outsourcingbeleid komt voort uit het Collegeprogramma 2003-2007. De paragraaf Personeelsbeleid beoogde de toenmalige organisatie om te bouwen tot een slagvaardige en kwalitatief hoogwaardige organisatie die in staat is de hoofdpoging, namelijk de uitvoering van het collegeprogramma, te realiseren. Uitgangspunt was de verbetering van de kwaliteit van die taken en werkzaamheden die essentieel zijn om de hoofdpoging te realiseren en het afstoten van die taken en werkzaamheden die dat niet zijn. Hiertoe dienden ook de mogelijkheden tot verzelfstandiging te worden bezien. In de uitwerking van het collegeprogramma werd besloten tot outsourcing van de ondersteunende – operationele – werkzaamheden van de toenmalige afdeling Informatisering en Automatisering en het toenmalige Facilitair Bedrijf (waaronder catering en repro). De beweegredenen voor dit beleid gelden nog steeds: wij willen ons richten op onze kerntaak: het maken en uitvoeren van beleid. Niet essentiële taken willen wij overlaten aan marktpartijen die daarin zijn gespecialiseerd. Dat geldt ook voor schoonmaakwerkzaamheden die wij niet als essentiële provinciale taak aanmerken. De door initiatiefnemers genoemde voordelen m.b.t. directe aansturing, grotere betrokkenheid van het personeel en tevredener klanten, zo daarvan al sprake is, doen daaraan ons inziens niet af.

Leveranciers zijn beter in staat dan de provincie om ontwikkelingen in de (schoonmaak)markt bij te houden en daarop in te spelen door middel van het opleiden en laten bijhouden van kennis van hun medewerkers. Bovendien is de employability van de schoonmaakmedewerkers in de uitbestede situatie beter, doordat schoonmaakmedewerkers zich binnen de schoonmaakbedrijven beter kunnen ontwikkelen in hun vakgebied.

Kosten

Wij delen de mening van initiatiefnemers niet dat het in eigen beheer uitvoeren van de schoonmaak niet per se duurder hoeft uit te vallen door het wegvallen van dure aanbestedingsprocedures. Wij denken dat het in dienst nemen van schoonmakers die onder de CAO Provincies vallen en het zelf uitvoeren van de schoonmaakwerkzaamheden duurder uitvalt dan in de huidige situatie. Ook de situatie bij het Rijk en de gemeente Amsterdam wijst dat uit. Zonder een volledige business case te geven kan worden gedacht aan de volgende kostenelementen:

- a. De loonkosten van 1 fte schoonmaker voor 38 uur per week in de provinciale salarisschaal 1 bedragen voor de provincie € 36.575 inclusief werkgeverslasten per jaar. Voor de benodigde 9,8 fte (op basis van 38 uur per week) is dat € 358.500. Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele verschillen in productieve uren bij Eurest en bij de provincie¹.
Het maandsalaris van een schoonmaker van Eurest die in provinciale dienst treedt met hetzelfde aantal uren per week (38) komt € 33,50 bruto hoger te liggen. Bij deze vergelijking is nog geen rekening gehouden met de overwerktoeslag bij de provincie (de schoonmakers bij Eurest werken globaal tussen 16.00 en 19.00 uur). Bovendien moet ook worden bezien of de Inconveniëntenregeling provincie Noord-Holland voor schoonmakers van toepassing is. Inschaling in de provinciale salarisschaal 2 (maximum € 2.018,03 bruto per maand) geeft een uitloop van € 134 bruto extra, maar werkt mogelijk concurrentieverstorend in de markt.
Toelichting:
Een fulltime schoonmaker bij Eurest (38 uur per week) verdient € 1.962,83 bruto per maand. Voor een vergelijking met een fulltime provinciale medewerker is dat 36/38 deel ofwel € 1.859,52 bruto per maand. Inschaling in de provinciale salarisschaal 1 (maximum € 1.891,26 bruto per maand per 1 juli 2017) is dan passend. Indien de arbeidsduur hetzelfde blijft, bedraagt het maandsalaris bij de provincie € 1.996,33 bruto per maand. Dat is € 33,50 bruto meer per maand dan bij Eurest. Inschaling is overigens afhankelijk van functiewaardering.
- b. De provincie moet een in schoonmaak gespecialiseerde teamleider voor de directe aansturing (leiding en ondersteuning) van de schoonmakers in dienst nemen. Uitgaande van 1 fte kost dat € 70.000 per jaar.
- c. De provincie moet (via aanbesteding) schoonmaakmiddelen, -apparatuur (machines), werkkleding en uitrusting aanschaffen die nu eigendom zijn van Eurest. De prijs voor deze onderdelen zal hoger uitvallen ten opzichte van nu omdat het volumevoordeel dat Eurest nu bij inkoop behaalt komt te vervallen. Ook dient rekening te worden gehouden met de aanschaf van logistieke systemen voor inzet en planning van schoonmaakdiensten.
- d. De provincie moet investeren in kennis van schoonmaak in al zijn facetten (denk aan opleidingen en het bijhouden van kennis).

¹ Indien bij inbesteding van de schoonmaak werknemers met een arbeidsbeperking worden aangetrokken kunnen deze verschillen nog groter worden.

- e. Rekening moet worden gehouden met inhuur van tijdelijke krachten bij plotselinge uitval als gevolg van ziekte. Eurest vangt dit in de huidige situatie gemakkelijk op vanwege zijn schaalgrootte.
- f. De personeelskosten van de ondersteunende sectoren zoals HRM, salarisadministratie, verzuimbegeleiding e.d. nemen toe indien er schoonmakers bijkomen. Tevens nemen de kosten van huisvesting en kantoorautomatisering toe. Ook wordt de generieke overhead hoger bij de provincie.

De provincie bespaart BTW, maar dit is niet van invloed op de business case omdat de BTW wordt gedeclareerd bij het BTW Compensatiefonds.

Daarnaast dient rekening te worden gehouden met eenmalige transitiekosten (transitieteam t.b.v. inrichting, overleg met de OR en vakbonden e.d., trainingskosten e.d.) en de kosten van het opnieuw aanbesteden van het Multi Service contract (zie hierna).

Gelet hierop denken wij dat een uitgewerkte business case zal uitwijzen dat de jaarlijkse structurele kosten van het zelf uitvoeren van schoonmaakwerkzaamheden hoger zullen zijn dan de kosten bij uitbesteding.

Beëindiging van het Multi Service contract met Eurest

Hierover merken wij volgende op:

- het Multi Service contract met Eurest kan aanbestedingsrechtelijk gezien niet zonder risico tussentijds worden opgebroken omdat schoonmaak een essentieel onderdeel daarvan is. Het contract zal dus moeten worden uitgediend tot 1 december 2019². Het Multi Service contract zal dan zonder schoonmaak opnieuw moeten worden aanbesteed (dus vijf jaar eerder dan in de huidige situatie het geval is);
- indien de provincie de schoonmaakwerkzaamheden zelf gaat uitvoeren is er vermoedelijk sprake van overgang van onderneming zoals bedoeld in art. 7:662 e.v. Burgerlijk Wetboek (BW). Deze regels bepalen dat zodra een onderneming of een onderdeel daarvan overgaat, de daaraan verbonden werknemers automatisch naar de verkrijger overgaan, met behoud van al hun rechten en verplichtingen uit de (collectieve of individuele) arbeidsovereenkomst. De provincie dient de schoonmakers van Eurest die voor de provincie werkzaam zijn dus over te nemen. Aannemelijk is dat de schoonmakers zullen instemmen met een aanstelling volgens de dan geldende CAO Provincies omdat de arbeidsvoorwaarden van de provincie beter zijn (bijv. de eindejaarsuitkering – 8,3% bij PNH resp. 2,2% bij Eurest – en de reiskostenvergoeding). In verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren per 1 januari 2020 zullen zij dan een arbeidscontract krijgen in plaats van een ambtelijke aanstelling.

Uitgangspunten voor nieuw beleid

Over de door de indieners van het voorstel genoemde uitgangspunten voor nieuw beleid merken wij het volgende op. Het bevorderen van goed werkgeverschap van leveranciers aan de provincie vinden wij een goede zaak. Over het argument van indieners, dat inbesteding van schoonmaak de provincie

² Of tot 1 juni 2020 als Eurest ingevolge artikel 6 van het contract geen toestemming geeft om het personeel binnen zes maanden na beëindiging van het contract over te nemen.

een goede gelegenheid biedt om een substantiële bijdrage te leveren aan de uitvoering van het Sociaal Akkoord van 2013, merken wij op dat er in het huidige Multi Service contract een eis is gesteld met betrekking tot Social Return. Dit effect is breder dan het aannemen van schoonmakers met een arbeidsbeperking in provinciale dienst. Bovendien loopt de invulling van de provinciale taakstelling op het gebied van de Participatiewet goed. De focus daarbij ligt niet alleen op functies in de onderkant van het functiegebouw, maar breder: er zijn medewerkers geplaatst als huismeester, jurist, HRM-medewerker, administratief medewerker e.d. Het zelf ter hand nemen van schoonmaakwerkzaamheden is niet per se nodig om te voldoen aan onze taakstelling.

Ons inziens kan goed werkgeverschap beter gestalte krijgen bij toepasselijke aanbestedingen door dit op te nemen als minimale eis of gunningscriterium. Te denken valt bijvoorbeeld aan de eis dat de leverancier de Brede Code Verantwoord Marktgedrag³ onderschrijft. Deze code past in de lijn van het door initiatiefnemers genoemde Sociaal Akkoord. De code is overigens ontstaan binnen de schoonmaaksector en ook onderschreven door Eurest.

5. *Advies*

Gelet op het onder 4. gestelde adviseren wij niet te stoppen met het uit- en aanbesteden van schoonmaakwerkzaamheden en schoonmaak dus niet door de provincie zelf te laten uitvoeren, zodra het lopende Multi Service contract eindigt.

Wij adviseren de ingezette weg te continueren en vanuit die positie te blijven stimuleren dat goed werkgeverschap ook van belang is voor partijen waaraan wij outsourcen/uitbesteden.

³ In de Brede Code Verantwoordelijk Marktgedrag van 1 mei 2014 hebben opdrachtgevers (waaronder Rijksoverheid, NS, Schiphol en UWV), opdrachtnemers, vakbonden en bemiddelaars een gedragscode vastgesteld waarin zij afspraken hebben vastgelegd over (sociaal verantwoorde) inkoop van dienstverlenende werkzaamheden. Deze afspraken zijn ondertekend door de schoonmaak- en glazenwassersbranche, cateringbranche, verhuisbranche, beveiligingsbranche, opdrachtgevers en opdrachtnemers. Partijen vinden dat bij een uitvraag allereerst gekeken moet worden naar de kwaliteit van de uitvoering, waaronder ook goede werkomstandigheden vallen. Vervolgens kan gekeken worden tegen welke prijs dit kan.