



Arkivnr: 2014/13280-2

Saksbehandlar: Arnfinn Rekve

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Opplærings- og helseutvalet		08.04.2014
Fylkesutvalet		23.04.2014

Evaluering av konkurranseutsetjing av reinhald på 3 vidaregåande skular - korrigert versjon

Samandrag

I sak 6/09 vedtok i fylkesutvalet den 22.01.09 at det skulle setjast i gang ei prøveordning med konkurranseutsetjing av reinhald på Bjørgvin vgs, Årstad vgs og Nordahl Grieg vgs. Det vart vedteke at ordninga skulle evaluerast etter tre år. I evalueringa skulle det psykososiale arbeidsmiljøet for dei tilsette vere eit sentralt tema.

Prøveperioden er no over og ordninga er evaluert med omsyn til økonomi, kvalitet på leverte tenester og organisering av arbeidet. Erfaringane med konkurranseutsett reinhald er delte. Reint økonomisk kan det sjå ut til at leigereinhold er litt gunstigare enn eige reinhald. Men tala er ikkje heilt samanliknbare av di reinhaldstenesta i Hordaland fylkeskommune ikkje er organisert som ein eigen eining.

Som det går fram av saksframlegget er kvaliteten på dei leverte reinhaldstenestane tilfredstillande på to skular og svært dårleg på den eine skulen. I det siste høvet er det feilprising av tenestane som er hovudårsak til at det er levert for dårlege tenester.

Frå skulane vert det presisert at bortfall av personalansvar er det elementet som skil seg positivt ut ved bruk av eksternt leverandør.

Ei førebels vurdering tilseier at det ikkje blir gjort større endringar i organiseringa av reinhaldet no, men det kan vere behov for å sjå på alternative modellar for organisering. Dette bør utgreiast.

Forslag til innstilling/vedtak/avgjerd

1. Reinhaldet ved dei vidaregåande skulane i Hordaland skal som hovudregel framleis utførast av eigne tilsette reinhaldarar. Det same gjeld ved andre fylkeskommunale einingar, til dømes fylkesadministrasjonen.
2. Ordninga med eksternt reinhald held fram ved Årstad vidaregåande skule. Når byggearbeida ved skulen er ferdige, vert det vurdert på nytt om skulen skal ha eige reinhald eller eksternt reinhald. Lokala til Bjørgvin vidaregåande skule skal i ein mellomfase nyttast til undervisning, og ordninga med eksternt reinhald vert difor vidareført inntil vidare.

3. Det vert starta eit arbeid med gjennomgang av organiseringa av reinhaldstenestene. Dette arbeidet skal også omfatte ei utgreiing av alternative måtar å organisere reinhaldet på, til dømes om det er mogeleg og tilrådeleg å etablere ein eigen vikarpool for skular og andre einingar. I første omgang vil dette vere aktuelt i sentrum av Bergen, der det er kort avstand mellom dei fylkeskommunale einingane.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Svein Leidulf Heggheim
fylkesdirektør opplæring

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 26.03.2014

Bakgrunn

I sak 6/09 den 22.01.09 vedtok fylkesutvalet at det skulle setjast i gang ei prøveordning med konkurranseutsetjing av reinhald på Bjørgvin vgs, Årstad vgs og Nordahl Grieg vgs. Det vart vedteke at ordninga skulle evaluerast etter tre år. I evalueringa skulle det psykososiale arbeidsmiljøet for dei tilsette vere eit sentralt tema.

Historikk

Hausten 2009 vart det nedsett ei prosjektgruppe med representantar frå administrasjonen ved dei tre skulane, eigedomsavdelinga, opplæringsavdelinga, innkjøpsseksjonen og personalavdelinga. Målet var å gjennomføre ein korrekt innkjøpsprosess med gode tilbod til riktig pris. I tillegg har alle partar involvert hatt eit ynskje om å ivareta dei eksisterande reinhaldarane på Årstad vidaregåande skule og Bjørgvin vidaregåande skule.

Det vart gjennomført open konkurranse etter utlysning i TED databasen (EØS). Den fyrste konkurransen gjaldt reinhaldstenester på Nordahl Grieg vgs. Denne konkurransen vart avslutta i byrjinga av mai 2010, og kontrakten vart tildelt TOMA AS som starta opp reinhaldet på skulen.

Den andre konkurransen omfatta Årstad vgs, Bjørgvin vgs og Fylkesadministrasjonen. Det vart bede om ein totalpris samla for alle tre lokalitetane, i tillegg til ein pris for kvar lokalitet. Dette for at ein skulle kunne splitte opp kontrakten på fleire tilbydarar dersom dette var økonomisk hensiktsmessig eller ønskeleg av anna årsak. Kontrakten for reinhald hjå Årstad og Bjørgvin vgs vart tildelt Metode Renhold AS som starta opp reinhaldet hausten 2010.

Opplæringsavdelinga har gjennom samtalar med skulane evaluert ordninga. Ordninga er evaluert med omsyn til økonomi, kvalitet på leverte tenester og organisering av arbeidet.

Leverte teneste

I samband med evalueringsprosessen vart Bjørgvin vgs og Årstad vgs kontakta. Begge skular har hatt Metode Renhold AS som leverandør av reinhaldstenester sidan hausten 2010. Tilbakemeldinga frå desse skulane er i hovudsak positive. Når det gjeld kvaliteten på reinhaldet etter konkurranseutsetjing uttalte begge skular at reinhaldet generelt er like godt utført no som tidlegare, og skulane opplever at oppfølging av kontrakt har vore tilfredsstillande frå leverandør si side. Også kundetilhøvet og samarbeidet skulane har hatt med leverandør, vert oppfatta som godt.

Det er likevel ein del utfordringar knytt til eksterne reinhaldarar. Dette gjeld i særleg grad ved klagar på utført reinhald, der ekstern leverandør vanlegvis ikkje får retta opp i klagar fortløpande. Dette gjeld også ved uføresette uhell eller i andre tilfelle der det skulle vore rydda opp snarleg. Denne typen problemstillingar grunnar i at tidspunkt for når reinhaldsbehov melder seg, tidvis fell utanfor dei kontraktmessige arbeidstider leverandør er plikta å forholde seg til. Ved bruk av eigne reinhaldarar hadde skulane i større grad tilgjengeleg reinhaldspersonell gjennom heile dagen. Skulane har og merknader til at det er relativt store utskiftingar av reinhaldarar og bruk av vikarar hjå leverandør. Dette gjeld i særleg grad hjå Bjørgvin vgs. Bjørgvin vgs stiller også spørsmålsteikn ved reinhaldet i feriar. Det vert stilt spørsmål ved kvalitet på reinhaldet i desse periodane, og i kor stor grad reinhaldet faktisk vert dagleg gjennomført i samsvar med dei avtalar som ligg i kontrakt når skulane står tomme i ferieperiodar. Noko usikkerheit knytt til dette vert også kommentert frå Årstad vgs.

Kontrakt for reingjeringstenester på Nordal Grieg vgs vart tildelt TOMA AS. Denne avtalen vart avslutta hausten 2013. TOMA AS har i avtaleperioden hevda å ha rekna feil på levert tilbod i forhold til det omfang kontrakten bestod av. Det vert stadfesta frå opplæringsavdelinga at tilbodet frå TOMA AS låg svært lågt i pris. Den økonomiske feilvurderinga frå TOMA AS si side har ført til at dei ikkje har overhalde kontrakten. Kvaliteten på tenesta dei har levert, har vore svært dårleg og mangelfull. Nordahl Grieg vgs gjekk over til eigne reinhaldarar hausten 2013. Dei ønskjer ikkje å gå tilbake til ei ordning med konkurranseutsett reinhald.

Både Bjørgvin vgs og Årstad vgs hadde i forkant av konkurranseutsetjinga til dels store utfordringar knytt til personalansvar og leing av reinhaldspersonell. Det vert presisert at det særleg er med bakgrunn i dette at skulane stiller seg positive til noverande ordning. Bjørgvin vgs anbefaler på generelt grunnlag at ordninga med eksterne reinhaldsbyrå held fram. Årstad vil heller ikkje tilbake til tidlegare ordning og oppmodar om igangsetjing av ny konkurranse og vidareføring av dagens ordning på deira skule. Bortfall av løns- og personalansvar vert vektlagt som det viktigaste momentet frå begge skular i forhold til fortsatt bruk av eksterne leverandørar.

Økonomisk vurdering etter konkurranseutsetjing

Bjørgvin vgs har etter overgang til ekstern reinhaldsleverandør hatt eit kostnadskutt på i overkant av 500.000,- i året om ein berre ser på levering av dei reinhaldstenester som er kontaktfesta i avtalen. I Bjørgvin sitt tilfelle har det utover kontraktfesta tenester i tillegg vorte kjøpt inn ekstra reinhaldstenester for å dekke deira behov. Dette er tenester knytt til oppgåver som har kome fram i prøveperioden, men som ikkje har vore kontraktfesta i avtalen med leverandør i det omfang det har vore behov for. Eit overslag på desse kostnadene viser at dei utgjer om lag 200.000,- i året. For å få eit realistisk bilete av totalkostnadene må desse 200.000,- trekkast ifrå i forhold til dei kostnadskutta som kontraktmessig kan knytast direkte til overgang til ekstern leverandør (500.000,-). Sett opp mot bruk av egne reinhaldarar som tidlegare dekkar det totale reinhaldet etter behov, kan ein kalkulere med eit samla kostnadskutt på ca. 300.000,- årleg etter konkurranseutsetjing. Dette har vore vanskeleg å talfeste nøyaktig slik organiseringa av reinhaldet tidlegare har vore, men totalt sett vil ein i alle høve kunne fastslå at det føreligg ein viss økonomisk gevinst ved overgang til eksternt reinhald hjå Bjørgvin vgs.

Årstad vidaregåande skule har vore inne i ein periode med mykje ombygging og endringar. Dette har gjort at det i forkant av kontraktinngåing med ekstern reinhaldar var vanskeleg å gjere eit fullstendig og godt prisoverslag for tenesta. Resultatet av dette er at prisen for reinhaldstenester har vore noko høgare enn det ein kan rekne med at ein eventuelt vil måtte betale for reinhaldstenester ved Årstad vgs ved gjennomføring av framtidige konkurransar. I prøveperioden har reinhaldskostnadene ved Årstad vore tilsvarende lik dei kostnadene ein hadde ved bruk av egne reinhaldararar tidlegare. Noko økonomisk evaluering utover dette vert vanskeleg å gjennomføre slik forholda har vore med ombygging på skulen, men ein kan ta utgangspunkt i at ein ved eventuelle framtidige konkurransar vil kunne oppnå ein viss økonomisk gevinst også her.

For Nordahl Grieg vgs har det økonomiske aspektet knytt til konkurranseutsetjing av reinhaldstenestene vore fordelaktig målt i kroner og øre. Her har kostnadskutt knytt direkte til bruk av ekstern aktør vore på ca. 1.000.000,- årleg. Kvaliteten på tenesta har derimot vore særdeles dårleg og mangelfull. Dette har vore av ein slik karakter at det økonomiske aspektet ikkje vil vere mogeleg å evaluere når ein ser kostnadskutta opp mot kvalitet på levert teneste. Nordahl Grieg har etter eige ønske gått tilbake til bruk av egne reinhaldararar. Noko konkret økonomisk evaluering let seg ikkje gjennomføre med bakgrunn i store manglar ved utføring av tenester og kvalitet på reinhaldet.

Til trass for fleire utfordringar vil det om ein ser prøveperioden under eitt ikkje vere knytt større kostnader til bruk av eksterne reinhaldstenester, og ein vil totalt sett kunne rekne med at ein ved framtidige konkurranseutsetjingar også vil kunne oppnå ein viss grad av direkte kostnadskutt og økonomiske innsparingar på reinhaldet. Bruk av ekstern leverandør bidreg også til meir indirekte innsparingar i form av bortfall av personalansvar og administrasjonskostnader på skulane. Dei kostnadskutta ein har oppnådd knytt til dette, har vore vanskelege å prissette for skulane. Ein må likevel rekne med at det ved konkurranseutsett reinhald ligg eit relativt stort innsparingspotensiale på dette området.

Internt tilbod og organisering av fylkeskommunalt reinhald

Den einskilde skule har løns- og personalansvar for sine reinhaldarar. Budsjettansvaret for reinhaldet på skulane har fylkesdirektøren for opplæring som tildeler skulane ei budsjettramme som også skal dekke reinhald.

Ein stor del av den faglege oppfølginga vert gjort av konsulent som er tilsett i egedomsavdelinga. Fylkeskommunen har difor ikkje ei samanhengande og sentral organisering av reinhaldet. Det går difor ikkje direkte å samanlikne eigen kostnad av fylkeskommunalt reinhald med dei prisane som tilbydarane i ein anbodskonkurranse gjev. Langt mindre er det difor mogleg for fylkeskommunen etter anbudsreglar å gje eit eige tilbod i konkurranse med private tilbydarar. Dette ville fyrst krevje ei omorganisering, der alt reinhald som skal konkurranseutsetjast vert lagt inn under eigen juridisk eining som har løns - og personalansvar. Prosjektgruppa vurderte om dette kunne la seg gjere, og kontakta blant anna Os kommune som har konkurranseutsett sitt reinhald. I Os kommune la ei eigen reinhaldsavdeling inn eit tilbod i anbodskonkurranse, men byrja ei omorganisering av reinhaldsfunksjonen fleire år før anbodskonkurransen vart gjennomført.

I forkant av konkurranseutsetjinga vart det gjennomført tilsetjingsstopp av reinhaldarar i fylkeskommunen. Alle aktuelle og ledige stillingar vart tilbode reinhaldarane på Bjørgvin vgs og Årstad vgs. Dette bidrog til at nokre av reinhaldarane vart overført til andre jobbar i fylkeskommunen. Dei resterande reinhaldarane fekk tilbod om ny jobb hjå selskapet som overtok reinhaldsansvaret. Det var i forkant av konkurranseutsetjinga forventa at fleire av reinhaldarane ville takke ja til tilbod om overgang. I ettertid har det vist seg at berre ein av reinhaldarane gjekk over til nytt selskap, medan dei andre reinhaldarane i staden vart ein del av overtalsproblematikken i HFK.

Vedkomande som gjekk over, var berre tilsett ei kort tid i det eksterne selskapet. I vedtaket om «prøveordning vedrørende konkurranseutsetjing av reinhald» frå Fylkesutvalet den 22.01.09 vart det lagt vekt på at psykososialt arbeidsmiljø skulle vere eit sentralt tema i evalueringa. Med bakgrunn i at berre ein av dei tidlegare reinhaldarane ved Årstad vgs og Bjørgvin vgs nytta seg av tilbod om overgang til nytt selskap, vert ei evaluering av korleis verksemdsoverdraginga verka inn på dei reinhaldarane som bytte arbeidsgjevar, ikkje mogeleg. Det psykososiale aspektet er i så måte ikkje målbart i denne evalueringa.

I høve det personalmessige aspektet vert det ved personalseksjonen understreka at Hordaland Fylkeskommune skal redusere uønskt deltid. Eit av hovudpunkta i Deloitte sin forvaltningsrevisjon av personalforvaltninga i HFK var det høge tal på tilsette som gjekk i deltidsstillingar. Det er i høve dette talet ikkje spesifisert om dette gjeld ønska eller uønska deltid. I evalueringa av levert teneste kom det mellom anna merknader frå Bjørgvin vgs om at det til dels er store utskiftingar av reinhaldarar og bruk av vikarar hjå eksterne leverandør.

Oppsummering

Erfaringane med konkurranseutsett reinhald er delte. Reint økonomisk kan det sjå ut til at eksternt reinhald er litt gunstigare enn eige reinhald. Men tala er ikkje heilt samanliknbare av di reinhaldstenestene i Hordaland fylkeskommune ikkje er organisert som ei eigen eining.

Som det går fram av framstillinga over, er kvaliteten på dei leverte reinhaldstenestane tilfredsstillande på to skular og svært dårleg på den eine skulen. I det siste høvet er det feilprising av tenestene som er hovudårsak til at det er levert for dårlege tenester. Det er likevel ein del utfordringar knytt til eksterne reinhaldarar. Dette gjeld i særleg grad ved klager på utført reinhald, der eksterne leverandør vanlegvis ikkje får retta opp i klager fortløpande. Dette gjeld også ved uføresette uhell eller i andre tilfelle der det skulle vore rydda opp snarleg. Denne typen problemstillingar grunnar i at tidspunkt for når reinhaldsbehov melder seg, tidvis fell utanfor dei kontraktmessige arbeidstider leverandør er plikta å forholde seg til. Ved bruk av eigne reinhaldarar hadde skulane i større grad tilgjengeleg reinhaldspersonell gjennom heile dagen. Ser ein dette i eit økonomisk perspektiv, ville ei tilsvarande ordning knytt til fleksibilitet hjå eksterne reinhaldsleverandør ha auka prisen på deira tenester betrakteleg.

Skulane har også merknader til at det er relativt store utskiftingar av reinhaldarar og bruk av vikarar hjå leverandør. Dette gjeld i særleg grad hjå Bjørgvin vgs. Bjørgvin vgs stiller også spørsmålsteikn ved reinhaldet i feriar. Det vert stilt spørsmål ved kvalitet på reinhaldet i desse periodane, og i kor stor grad reinhaldet faktisk vert dagleg gjennomført i samsvar med dei avtalar som ligg i kontrakt, når skulane står tomme i ferieperiodar. Noko usikkerheit knytt til dette vert også kommentert frå Årstad vgs.

Frå skulane vert det presisert at bortfall av personalansvar er det elementet som skil seg positivt ut ved bruk av ekstern leverandør. Men evalueringa syner at ved eksternt reinhald er det fleire som har deltidsstillingar og at vikarbruken er større enn ved eige reinhald. Som nemnt over skal Hordaland Fylkeskommune redusere uønska deltid.

Med dette som utgangspunkt vil fylkesrådmannen rå til at ordninga med eksternt reinhald berre vert vidareført ved Årstad, inntil utbygginga ved skulen er ferdigstilt. Ved Bjørgvin skal det i ein overgangsperiode vere undervisning etter at skulen er lagt ned, og fylkesrådmannen rår til at ordninga med eksternt reinhald vert vidareført så lenge bygget er i bruk.

Ved Nordahl Grieg er erfaringane med eksternt reinhald så dårlege at rådmannen rår til at reinhaldet vert utført av eigne reinhaldarar. Også andre fylkeskommunale einingar med leigereinhold bør få ei ordning med eigne reinhaldarar. Reinhaldet på Fylkeshuset, Wigandgården og eininga for Bybanen har over lengre tid vorte utført av ekstern aktør (Metode Renhod AS).

Fylkesrådmannen meiner det er behov for ein gjennomgang av organiseringa av reinhaldstenestene for mellom anna å sjå på om det er mogeleg og tilrådeleg å etablere ein eigen vikarpool for skular og andre einingar. I første omgang er dette aktuelt i sentrum av Bergen, der det er kort avstand mellom dei fylkeskommunale einingane.

Innføring av ein vikarpool vil ha som mål å redusere uønskt deltid, samt å lette arbeidet med å skaffe vikarar. Vidare vil eigne faste tilsette få eit nettverk og ein fellesskap knytt til eigen arbeidsplass og eit eigarforhold til jobben.