
Werkleiter: Herr Hamacher (Tel. 02641/975-596)
Sachbearbeiter: Herr Hamacher
Aktenzeichen: ESG
Vorlage-Nr.: ESG/459/2019

TAGESORDNUNGSPUNKT

Beratungsfolge:	Sitzung am:	ö/nö:	Zuständigkeit:
Werksausschuss des Eigenbetriebes Schul- und Gebäudemanagement	23.09.2019	öffentlich	Vorberatung
Kreistag	25.10.2019	öffentlich	Entscheidung

Reinigung der kreiseigenen Liegenschaften; Abschlussbericht zum Pilotprojekt Eigenreinigung

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag beschließt nach der erfolgreichen Erprobung im Rahmen des Pilotprojekts die vollständige Rekommunalisierung der Reinigung der kreiseigenen Liegenschaften. Die Verwaltung wird beauftragt, die Umstellung ab dem 01.01.2020 vorzubereiten.

Darüber hinaus beschließt der Kreistag, die bereits im Rahmen des Pilotprojekts eingestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum 01.01.2020 unbefristet weiterzubeschäftigen.

Darlegung des Sachverhalts / Begründung:

Die Reinigung der kreiseigenen Liegenschaften wurde letztmals im Jahr 2010 mit Vertragsbeginn 01.01.2011 ausgeschrieben und umfasst sowohl die Unterhalts- und die jährliche Grundreinigung, als auch die Reinigung der Fensterflächen. Die Verträge wurden nach einer Erstlaufzeit auf unbestimmte Zeit geschlossen, müssen jedoch vergaberechtlich immer wieder auf Wirtschaftlichkeit geprüft werden.

Im Vorfeld vorausgegangener Ausschreibungen wurde jeweils auf Bitte des Kreis- und Umweltausschusses bzw. später des Werksausschusses ESG auch die Frage der Wirtschaftlichkeit der Eigenreinigung geprüft. Vor diesem Hintergrund hatte die Verwaltung erneut die Firma RMB Reinigungsmanagement Bönisch mit der Erstellung einer entsprechenden Wirtschaftlichkeitsstudie beauftragt. Deren Inhaber, Herr Dipl. Volkswirt Swen Bönisch, hatte auch die vergangenen beiden Ausschreibungen betreut und die jeweils im Vorfeld erstellten Wirtschaftlichkeitsanalysen durchgeführt. Gegenstand der Studie war der Vergleich von Eigenerbringung und Fremdbezug der Gebäudereinigung unter besonderer Berücksichtigung der Mindestlohanforderungen.

Im Gegensatz zu den früheren Berechnungen kommt diese Studie zu dem eindeutigen Ergebnis, dass - bedingt durch den Mindestlohn und die Umsatzsteuerbelastung der privaten Dienstleistung - eine Eigenreinigung der Fremdreinigung wirtschaftlich überlegen ist. Bezogen auf die gesamte Reinigungsfläche beziffert die Studie ein Einsparpotential zwischen 65.000 und 90.000 Euro pro Jahr. Im Jahresabschluss 2016 sind Fremdreinigungskosten in Höhe von rd. 1 Mio. Euro festgestellt.

Unabhängig vom wirtschaftlichen Vorteil bietet die Eigenreinigung auch die Chance die Qualität der Reinigung deutlich zu verbessern. Das Problem bei der täglichen Unterhaltsreinigung besteht darin, dass eine nicht oder nur mangelhaft ausgeführte Reinigungsleistung wegen der fehlenden Weisungsmöglichkeit gegenüber den Reinigungspersonal, bei der Objektleitung reklamiert und i.d.R. erst am Folgetag behoben wird. Dies bedeutet de facto, dass die fehlende oder mangelhafte Reinigung nur noch finanziell, d.h. durch Rechnungskürzungen „geheilt“ werden kann und führt zwangsläufig zu einer allgemeinen Qualitätsverschlechterung, die auch immer wieder von den Schulleitungen beklagt wird. Die Eigenreinigung bietet dagegen die Möglichkeit, durch direkte Weisung an die Reinigungskräfte unmittelbar auf die Reinigungsleistung Einfluss zu nehmen. Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit, auf veränderte Situationen flexibel zu reagieren, insb. bei Sonderreinigungen nach Baumaßnahmen oder bei schulischen Veranstaltungen, etc..

Vor diesem Hintergrund hat der Werksausschuss in seiner Sitzung am 30.11.2015 auf der Grundlage einer von der Firma RMB Reinigungsmanagement Bönisch aus Bruchsal erstellten Studie zur Wirtschaftlichkeit der Eigenreinigung beschlossen, im Rahmen eines 2-jährigen Pilotprojekts die Reinigung der kreiseigenen Liegenschaften mit eigenem Personal zu testen. Herr Bönisch wurde gleichzeitig mit der fachlichen Begleitung und Evaluation dieses Prozesses beauftragt.

Auf der Grundlage dieses Beschlusses hat die Verwaltung unmittelbar nach erteilter Haushaltsgenehmigung im Februar 2016 zunächst die Stelle eines Gebäudereinigermeisters als Objektleitung öffentlich ausgeschrieben und zum 16.08.2016 besetzt. Die Einstellung eines zentralen Objektleiters erfolgte - unabhängig vom Pilotprojekt - im Rahmen der Umsetzung der Ergebnisse der KGSt-Organisationsuntersuchung im Bereich der Hausmeisterdienste und ist insoweit kostenneutral in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit des Projekts.

Darüber hinaus konnten 10 Reinigungskräfte mit einem Gesamtumfang von 5 Vollzeitstellen sozialversicherungspflichtig eingestellt werden. Auf dieser Basis erfolgte die weitere Planung, insbesondere im Hinblick auf die Reviereinteilung, Lage der Arbeitszeiten, etc..

Pünktlich zum 02.01.2017 fiel dann der Startschuss für die Pilotphase mit der Einarbeitung in die einzelnen Reinigungsreviere sowie die Bedienung der für die Reinigungskräfte zum Teil ungewohnten Reinigungsgeräte. Zum Schulstart am 09.01.2017 ging die Eigenreinigung in den „Echtbetrieb“.

In der Sitzung des Werksausschusses am 04.06.2018 hat die Verwaltung einen umfangreichen Sachstandsbericht vorgelegt, der zur Vermeidung von Wiederholungen als Anlage zu dieser Vorlage beigefügt ist. Der Werksausschuss hat daraufhin beschlossen, das Pilotprojekt bis zum 31.12.2019 fortzuführen sowie die befristeten Arbeitsverhältnisse der Reinigungskräfte entsprechend zu verlängern.

Nachdem nunmehr zwei volle Wirtschaftsjahre (2017 und 2018) abgeschlossen sind, können die Ziele des Pilotprojekts evaluiert und darauf aufbauend eine Entscheidung über die flächendeckende Einführung der Eigenreinigung oder die vollständige Rückkehr zur Fremdreinigung und europaweite Neuausschreibung der Reinigungsleistungen erfolgen.

1. Ziel: qualitative Verbesserung der Reinigungsleistung

Sowohl der Planungsprozess, als auch die Umsetzungsphase wurde von der Firma RMB Reinigungsmanagement Bönisch kontinuierlich begleitet. Hierzu wurden unangekündigte Qualitätsrevisionen zur objektiven Beurteilung der Reinigungsqualität nach DIN 77400 durchgeführt. Um einen Vergleich zur Fremdreinigung zu erlauben, wurde stichprobenartig ebenfalls in zwei Schulen mit Fremdreinigung eine unangekündigte Reinigungskontrolle durchgeführt.

Darüber hinaus wurden durch Herrn Bönisch Interviews mit den Schulleitungen zur Reinigungssituation nach der Umstellung auf Eigenreinigung geführt.

Zusammenfassend kommt Herr Bönisch zu dem Fazit, dass die mit einem anerkannten Qualitätsmesssystem durchgeführten Reinigungsrevisionen belegt haben, dass bereits im ersten Jahr nach der Umstellung auf Eigenreinigung in 3 von 4 Schulen ein positives Ergebnis bei der objektiv messbaren Reinigungsqualität zu verzeichnen ist. Lediglich in der Don-Bosco-Schule wurde eine Revision nicht erfolgreich bestanden, wobei relativierend anzumerken ist, dass es sich bei den Qualitätsaudits immer

um Momentaufnahmen handelt. Eine - ebenfalls unangekündigte - Nachkontrolle verlief dagegen positiv.

Die Tatsache, dass bei den Qualitätschecks an einer der vier Pilotschulen noch Nachbesserungsbedarf aufgezeigt wurde, beweist aus Sicht der Verwaltung die Seriosität der durch Herrn Bönisch durchgeführten Revisionen. Insbesondere die Tatsache, dass sämtliche Kontrollen in den frühen Morgenstunden vor Schulbeginn - und insbesondere unangekündigt - durchgeführt wurden, trägt zu einer deutlichen Objektivierung der Ergebnisse bei.

Um die Reinigungskontrolle effektiver zu gestalten, hat die Verwaltung auf Empfehlung von Herrn Bönisch eine spezielle Software angeschafft, die es ermöglicht, sämtliche Räume und Flure eines Objekts sowie die dort zu erledigenden Reinigungsaufgaben in Form eines Raumbildes darzustellen. Die Objektleitung kann mithilfe dieser Software an mobilen Endgeräten die Reinigungskontrolle durchführen und dokumentieren. In gedruckter Form ist die visuelle Darstellung der Räume auch für die Reinigungskräfte von Vorteil und erleichtert die Einarbeitung, aber vor allem auch die Reinigung in Vertretungsfällen ungemein.

Diese Maßnahme hat sich positiv auf die durchgängig gleichbleibende Reinigungsqualität ausgewirkt. So wurden im zweiten Jahr der Eigenreinigung alle Qualitätsrevisionen durchweg bestanden. Eine der beiden - mit gleichen Maßstäben - durchgeführten Revisionen in Fremdreinigungsobjekten wurde deutlich nicht bestanden.

Positiv ist auch, dass 3 von 4 Schulleitungen im Rahmen der von Herrn Bönisch durchgeführten Interviews in der ersten Evaluationsphase eine auch für die Gebäudenutzer deutlich messbare Steigerung der Reinigungsqualität und der Kommunikation mit den Reinigungskräften attestierten. Die Schulleitung der Don-Bosco-Schule sah die Leistung der dortigen Reinigungskräfte als gleichwertig zur Fremdreinigung an. Die objektiven Ergebnisse der Qualitätsrevisionen zeigen dagegen ein deutlich besseres Ergebnis.

Im Rahmen der zweiten Evaluationsphase haben alle Schulleitungen angegeben, dass mit der Eigenreinigung ein deutlich messbarer Anstieg der Reinigungsqualität gegenüber der Fremdreinigung zu verzeichnen sei.

Auch im Schuljahr 2018/19 wurden mehrere unangekündigte Reinigungsrevisionen durchgeführt, die in den Eigenreinigungsobjekten allesamt bestanden wurden. Um einen Vergleich mit der Fremdreinigung zu erlauben, wurden ebenfalls unangekündigte Kontrollen in Objekten mit Fremdreinigung durchgeführt (Janusz-Korczak-Schule, Hocheifel Realschule Plus). Auch im aktuellen Schuljahr wurden weitere Qualitätsrevisionen durchgeführt. Hier zeigt sich das gleiche Bild: während die Eigenreinigungsobjekte alle die Revisionen bestanden haben, sind die geprüften Fremdreinigungsobjekte (von Boeselager Realschule Plus und Are-Gymnasium) durchgefallen.

Zusammenfassend ist damit aus Sicht der Verwaltung der Nachweis erbracht, dass Eigenreinigung grundsätzlich in der Lage ist, die an sie gestellten Qualitätsanforderungen zu erbringen.

2. Ziel: wirtschaftlichere Reinigungsleistung

Nach nunmehr zwei vollen Wirtschaftsjahren liegen auch belastbare Finanzdaten vor, die einen „echten“ Vergleich der Kosten von Fremd- und Eigenreinigung ermöglichen.

Betrachtet man einzelne Objekte, wird deutlich, dass die Wirtschaftlichkeit mit zunehmender Objektgröße steigt. Die Reinigung des Erich-Klausener-Gymnasiums war dabei mit 0,94 Euro pro Quadratmeter Jahresreinigungsfläche deutlich günstiger als die Reinigung der drei übrigen, deutlich kleineren Schulen (1,22 bzw. 1,24 Euro pro Quadratmeter).

Für das Jahr 2017 weist die Nachkalkulation in den Eigenreinigungsobjekten einen Kostenvorteil von rd. 21.000 Euro zu Gunsten der Eigenreinigung aus. Hochgerechnet auf alle Liegenschaften ergibt sich daraus ein kalkulatorischer Kostenvorteil in Höhe von rd. 70.000 Euro.

Im Jahr 2018 lag der Kostenvorteil in den Eigenreinigungsobjekten bei rd. 15.000 Euro. Der Rückgang resultiert im Saldo im Wesentlichen aus gestiegenen Personalkosten an der Don-Bosco- und der Levana-Schule sowie deutlich reduzierten Kosten für Verbrauchsmaterial. Die Erhöhung der Personalkosten ergibt sich einerseits durch die Inbetriebnahme der Klassencontainer an der Levana-Schule zum Schuljahr 2018/19 sowie andererseits durch ausgezahlte Überstundenvergütungen die aufgrund zweier langzeiterkrankten Reinigungskräfte im Rahmen der Krankheitsvertretung anfielen.

Auf Basis der spezifischen Kosten des Erich-Klausener-Gymnasiums liegen die kalkulatorischen Kosten der Eigenreinigung für alle Liegenschaften rd. 84.000 Euro unter dem Preis, der für die Fremdreinigung zu zahlen wäre. Das Gutachten von Herrn Bönisch ging von einer kalkulierten Einsparung zwischen 65.000 Euro und 90.000 Euro pro Jahr aus. Die vorliegenden Zahlen bestätigen die Annahmen des Gutachtens und beweisen, dass die Eigenreinigung nicht nur qualitativ besser, sondern auch - ceteris paribus - wirtschaftlich deutlich günstiger sein kann, als eine Fremdreinigung.

Daran ändert auch der jüngste Tarifabschluss für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und die damit verbundene Anhebung der Tabellenentgelte bis zum Jahr 2021 wenig, da auch der Tarifabschluss im Gebäudereinigerhandwerk Lohnsteigerungen bis 2020 in annähernd gleichem Maße vorsieht.

Bemerkenswert ist, dass trotz ungünstiger Einkaufskonditionen oder nur geringer Einkaufsrabatte dennoch bereits im ersten Betriebsjahr das wirtschaftliche Ziel, nämlich die Erreichung des in der Studie angegebenen Zielkorridors, geschafft werden konnte. Zudem mussten viele der eingestellten Reinigungskräfte zunächst das „Handwerkszeug“ erlernen, was anfänglich zu einem deutlich höheren Materialverbrauch geführt hat als üblicherweise erforderlich ist. Der Rückgang der Kosten für das Verbrauchsmaterial im letzten Jahr um rd. 50% bestätigt dies.

Mit dem Ziel einer optimalen Reinigungsqualität wurden darüber hinaus die besten zur Verfügung stehenden Reinigungsgeräte und die qualitativ hochwertigste Reinigungsschemie eingesetzt. Auch dem Bereich des Gesundheitsschutzes wurde eine hohe Priorität eingeräumt.

Beim Einkauf der Maschinen und Geräte wurde besonders auf eine rückschonende Arbeitsweise geachtet. Offenbar mit Erfolg, wie die erfreulich niedrige Krankenquote des ersten Jahres von unter 5 % zeigt. Der Anstieg der Krankenquote im Jahr 2018 resultiert - wie dargestellt - aus mehreren langzeiterkrankten Reinigungskräften. An dieser Stelle muss allerdings betont werden, dass es bei den Krankheitsbildern keinen ursächlichen Zusammenhang zur Tätigkeit als Reinigungskraft gibt. Bereinigt man die Berechnung um die Langzeiterkrankungen, liegt die Krankenquote bei den übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Jahr 2018 bei lediglich 4,2 %, was sogar einen leichten Rückgang gegenüber dem Vorjahr bedeutet.

5. Resümee/ Abschließende Empfehlung

Zusammenfassend kann das Pilotprojekt „Eigenreinigung“ als erfolgreich gewertet werden. Der Anspruch, welcher zu Beginn des Pilotprojekts formuliert wurde, nämlich bei im Vergleich zur Fremdreinigung unveränderten Rahmenbedingungen eine verbesserte Reinigungsqualität zu günstigeren Kosten zu erreichen, konnte in den vergangenen beiden Jahren erfüllt werden: 8 von 9 Qualitätsprüfungen wurden mit einem positiven Ergebnis absolviert, was einer Erfolgsquote von 88,9% entspricht.

Darüber hinaus konnten im Rahmen des Pilotprojekts alleine bei den vier Pilotobjekten (Burgweg-Schule, Don-Bosco- und Levana-Schule sowie Erich-Klausener-Gymnasium) rd. 35.000 Euro Reinigungskosten eingespart werden. Übertragen auf alle Liegenschaften hätte dies im gleichen Zeitraum eine saldierte Einsparung in Höhe von rd. 155.000 Euro bedeutet.

Dieses positive wirtschaftliche Ergebnis darf dabei allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei einer vollständigen Rekommunalisierung der Eigenreinigung zwangsläufig eine Verstärkung des operativen Führungspersonals erforderlich ist, um das erreichte Qualitätsniveau zu sichern und weiter auszubauen. Dies entspricht insofern auch der Praxis in der Fremdreinigung und wird daher von Herrn Bönisch empfohlen. Konkret geht es darum, einzelnen Reinigungskräften eine Vorarbeiterfunktion zu übertragen. Aus Sicht der Verwaltung könnte pro Reinigungsobjekt jeweils einer Reinigungskraft eine solche Vorarbeiterfunktion übertragen werden. Wie dies konkret ausgestaltet werden kann, müsste im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten allerdings noch näher untersucht werden.

Aus den genannten Gründen schlägt die Verwaltung abschließend vor, das Pilotprojekt zum 31.12.2019 zu beenden und in eine vollständige Rekommunalisierung der Eigenreinigung aller Liegenschaften zu überführen.

Darüber hinaus schlägt die Verwaltung vor, die bereits im Rahmen des Pilotprojekts eingestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum 01.01.2020 unbefristet weiterzubeschäftigen.

Dr. Jürgen Pföhler
Landrat

Anlagen zur Vorlage:

- Anlage 1: Werksausschussvorlage vom 30.11.2015 nebst Anlage
- Anlage 2: Werksausschussvorlage vom 04.06.2018 nebst Anlagen
- Anlage 3: Nachkalkulation Eigenreinigung 2018 zu Vollkosten
- Anlage 4: Abschlussbericht RMB Bönisch