

Til
Ekspertutvalget

Vår ref.: KRS

Deres ref.: Mette Bakkeli

Dato: 12. februar 2021

Supplerende innspill til Ekspertutvalget vedr. fremtidig drift av luftambulansetjenesten

Norsk Flygerforbund takker for anledningen til å komme med supplerende innspill til Ekspertutvalget som skal evaluere operatørbytte og utrede fremtidig drift av luftambulansetjenesten. Innspillet er et supplement til møte vi hadde med Ekspertutvalget 12. desember 2019 og brev sendt 10. januar 2020.

Hovedområdene i Norsk Flygerforbunds tidligere innspill omhandlet:

- Erfaringer med anbudsprosessen og operatørbyttet
- Erfaringer med dagens organisering
- Fremtidig organisering av luftambulansetjenesten

Luftambulansetjenesten er en samfunnskritisk tjeneste som utfører livreddende oppdrag 24 timer i døgnet 365 dager i året. Kontinuitet, erfaring, kompetanse og det finmaskede samhandlingsmønsteret i luftambulansetjenesten av avgjørende betydning for en velfungerende tjeneste. NF har derfor pekt på en rekke konsekvenser som følger av hvordan helseforetakene har valgt å utøve sitt ansvar gjennom kontrakter med underleverandører. Innspillet beskrev hvordan de gjennomførte konkurransene satt både kvaliteten og kontinuiteten i beredskapen på spill. Vi står fortsatt ved våre opprinnelige innspill.

Noen erfaringer det siste året

Det har nå gått ett år til av kontraktstiden. Noen konsekvenser har blitt tydeligere, og noen usikkerhetsmomenter har fått en avklaring.

Først og fremst har det blitt tydelig at den totale økonomiske risiko som helseforetakene som oppdragsgiver har lagt på tilbyderne er av betydning. Dette gjelder særlig usikkerheten rundt virksomhetsoverdragelse, samtrisikoen knyttet til valuta som har blitt spesielt fremtredende i lys av Covid-19.

Dersom operatørene av en konkurranseutsatt tjeneste ikke kan drifte forsvarlig, står samfunnet i fare for å stå uten den samfunnskritiske livreddende tjenesten luftambulansen er. Luftambulansetjenesten Helseforetak (LAT HF) kunne valgt å holde disse risikomomentene utenfor konkurransen, men da disse momentene ble element i konkurransen økte også den totale risikoen med driftsmodellen.

Etter forrige innspill har pilotene i NLA fått mer erfaring med å operere en flåtestruktur med tre forskjellige helikoptertyper, og forskjellige typer som primær- og reservetype på samme base. Disse utfordringene er betydelige, og vil drøftes kort nedenfor.

Koronapandemien er et annet betydelig element som det ikke var tatt høyde for i konkurransen og kontrakten mellom operatører og oppdragsgiver. Vi har forståelse for at man vanskelig kunne planlegge for denne situasjonen, men det er viktig at også kritiske samfunnsfunksjoner kan tilpasse seg endrede forhold raskt. Vår oppfatning er at håndteringen fra LAT HF er gjort på en måte som har fungert. Det legges imidlertid merke til at viljen til å betale mye for lite effektive tiltak under pandemien er større enn viljen til å betale for mer effektive tiltak under normale tilstander.

Virksomhetsoverdragelse

Vi ga i anbudsprosessen tidlige innspill til at det i konkurransegrunnlaget ble tydeliggjort at overgangen fra en kontraktsperiode til den neste skulle behandles som virksomhetsoverdragelse i henhold til reglene i Arbeidsmiljøloven.

LAT HF valgte en defensiv tilnærming til dette, ved å gjøre oppmerksom på at reglene om virksomhetsoverdragelse kunne komme til anvendelse. Risikoen, inkludert den økonomiske risikoen, ble flyttet fra oppdragsgiver til tilbyder.

I anbudskonkurransen ba som kjent LAT HF de daværende operatørene om å oppgi personal-kostnader, spesifisert ned til hver enkelt base. Denne informasjonen ble så gitt til konkurrentene, uten betingelser. Historien har vist at konkurrenter som ikke hadde ansatte valgte å legge seg på betydelig lavere personalkostnader enn de daværende operatørene. Det var derfor potensielt stor gevinst i at det ikke ville bli virksomhetsoverdragelse, og at alle som jobbet i tjenesten ville bli arbeidsledige og måtte søke om jobb på de vilkår konkurrenter dikterte.

Tilsvarende ville det å anta at virksomhetsoverdragelse ville bli lagt til grunn føre til en økning i kostnader med tilhørende dårligere totalscore i konkurransen. Gjennom to forhandlingsrunder fikk tilbyderne så beskjed om å kutte kostnader, der nettopp dette kostnadselementet ble kuttet.

Etter overgangen til nye kontrakter har det kommet rettslige avklaringer for både fly- og helikopterkontrakten. Begge rettstvistene har endt med enstemmig dommer som har slått fast at overgangen fra en kontrakt til en annen skal omfattes av reglene om virksomhetsoverdragelse, og at de ansatte skal ha plikter og rettigheter som hos den forrige operatøren. Både dagens fly og helikopteroperatør besluttet ikke å anke dommene, disse er derfor rettskraftige. Vi mener dette er viktige og gode avklaringer som må få følger for hvordan ansatte skal ivaretas ved utgangen av nåværende kontrakter, og at ekspertutvalget følgelig må legge vekt på dette i sine vurderinger.

Når personellet nå skal behandles som erfarent personell, ikke som nyansatte, er det også nærliggende å tro at nåværende operatører ender opp med større personalutgifter enn de har lagt til grunn i tilbudene. Faste inntekter i kombinasjon med økte utgifter vil i denne sammenheng gi dårligere økonomisk resultat. Det å flytte risikoen til tilbyderne i konkurransene er et grep som reduserer tilbyderens robusthet og øker sårbarheten tilsvarende. Etter vårt syn bør risikoen håndteres av de ansvarlige helseforetakene og ikke være en del av konkurransen da dette i ytterste konsekvens setter hele tjenesten i fare.

Valutakurs som risikoelement

Fly og helikopter med tilhørende deler er kostbare, og det finnes ingen norske produsenter. Det betyr at valutakurs er avgjørende for prisen på alle tilbud fra alle tilbydere i konkurransen. Pris utgjorde som kjent 40 % av konkurransegrunnlaget i forrige konkurranse, noe som gjør valutakursen det enkelte selskap legger til grunn til en avgjørende faktor i konkurransen.

Valutakurs er dog noe den enkelte operatør i liten grad kan kontrollere. Det finnes metoder for valutasikring, men disse er dyre og benyttes derfor i liten grad.

Euro og amerikanske dollar har stått høyt i kurs i inneværende kontraktsperiode. En vedvarende svak kronekurs gjør tilbyderens utgifter større enn antatt, og fra 2018 til nå har prisen for euro variert

rundt 30 % over den valutakursen sentrale norske institusjoner som Norges Bank anslo for perioden i februar 2016. En økning i utgifter på 30% for alt som er handlet i euro eller dollar er dramatisk for operatørene, og uten en justering av inntektene vil det gi negative resultater.

Tilbydernes anslag rundt fremtidig valutakurs får aldri blitt mer enn spekulasjoner, selv om anslagene er gjennomført av de mest kompetente organene i samfunnet. Det er fortsatt spekulasjoner. En samfunnskritisk tjeneste bør ikke være avhengig av at slike spekulasjoner går som antatt, risikoen for svingende valutakurs bør ligge hos oppdragsgiver og ansvarshaver, ikke hos underleverandører.

Ekspertgruppen bør belyse at svingende valutakurs er et betydelig risikomoment for luftambulansetjenesten. Dette momentet bør håndteres på en annen måte i fremtiden enn det har vært gjort i nåværende kontrakter, og bør og kan ivaretas innen alle driftsformer.

Flåtestruktur

I den nåværende helikopterkontrakten opereres tre forskjellige helikoptertyper. Basene med den største typen har en annen type som reservemaskin. Løsningen med forskjellige helikoptertyper på samme base kommer som følge av konkurransegrunnlaget fra LAT HF.

Ansatte på disse basene må ha utsjekk på to forskjellige helikoptertyper fra to forskjellige produsenter. Dette er en stor utfordring, både for selskapet som må planlegge og koordinere opplæring, trening og vakt, og for den enkelte som skal operere forskjellige helikoptertyper i meget komplekse operasjoner i all slags vær. Det at samme base og samme crew må være operativ på to forskjellige helikoptertyper har en negativ innvirkning på flysikkerheten.

Disse kravene har kommet som resultat av innspill fra de fire helseforetakene, og LAT HF la dette inn i konkurransegrunnlaget. Det er beskrivende at LAT HF først etter kontrakten var i gang ba om en risikovurdering av denne løsningen. Det er svært bekymringsfullt at de som har utformet konkurransegrunnlaget gjør dette i ettertid, og med det ikke synes å ha vært klar over hva de faktisk har lagt inn som krav.

I det opprinnelige innspillet til ekspertgruppen vektla forbundet at det i en konkurranse med en lang rekke krav til enkeltelementer som skal oppfylles, kontra færre og enklere krav til funksjon og leveranse, stilles spesielt høye krav til bestillerkompetanse. Dette er et eksempel på at konkurransegrunnlaget ikke var godt nok gjennomtenkt, og har ført til at den helhetlige løsningen for tjenesten har blitt både dyrere og mindre sikker enn den kunne ha vært.

Konklusjon

Ekspertutvalget bør vektlegge helhetlige, gode løsninger som sikrer god og sikker drift av luftambulansetjenesten i hele Norge når de avgir sin rapport.

Oppsummert er våre tilleggsinnspill at luftambulansetjenesten settes i fare dersom det legges for stor risiko, inkludert økonomisk risiko, på operatørene. Vi har pekt på virksomhetsoverdragelse og valutakurs som en stor og reell trussel for eksisterende operatører i eksisterende kontrakter. I sikring av kvalitet på tjenesten er det videre avgjørende viktig at den viktigste ressursen, ansatte, og deres erfaring og kompetanse, ivaretas.

Den rettslige avklaringen av at overgangen fra de forrige til de nåværende kontraktene om drift av luftambulansetjenesten skal omfattes av reglene om virksomhetsoverdragelse gir betydelige føringer for fremtidig driftsform for luftambulansetjenesten, og understreker spesielt betydningen av at ansatte ivaretas.

Vi vil også avslutningsvis gjenta vår anmodning om at utformingen av ambulanseflyanbudet, anskaffelsesprosessen og operatørbyttet blir gjenstand for en gjennomgående, uavhengig gjennomgang. Selv om luftambulansetjenesten har fungert relativt godt det siste året, må ikke det bli en unnskyldning for å unngå dette. Ekspertutvalget bør derfor som en del av sin rapport anbefale overfor HOD at det gjennomføres en uavhengig gjennomgang av hele anskaffelsesprosessen og operatørbyttet. Det er fortsatt mange ubesvarte spørsmål knyttet til ambulanseflyanskaffelsen, og det er i samfunnets interesse å få svar på disse spørsmålene.

Vi ønsker Ekspertutvalget lykke til med sitt arbeid.

Med vennlig hilsen,

Yngve Carlsen (sign.)
forbundsleder

Katinka Riksfjord Sporsem (sign.)
generalsekretær