

2017-1034

Motion der Finanzkommission vom 19. Oktober 2017 betreffend Spitex-Leistungsverträge 2018-19 und 2020ff; Bericht und Abschreibung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Wichtigste in Kürze

Der Einwohnerrat hat die Motion der Finanzkommission vom 19. Oktober 2017 betreffend Spitex-Leistungsverträge 2018-19 und 2020ff am 6. September 2018 überwiesen.

Im Rahmen des MPM-Projekts 2019-04 „Ausschreibung Leistungsvertrag Spitex“ wurde die BDO AG als externe Fachstelle beigezogen. Die am 12. Juni 2019 durch die BDO AG eingereichte Richtofferte wurde am 14. Juni 2019 mit Vertretern der BDO AG besprochen und dabei das weitere Vorgehen wie folgt skizziert:

Phase 1 (Tätigkeiten der BDO AG)

- Analyse der bestehenden Leistungsvereinbarung vom 24. Januar 2018 mit dem Spitex-Verein Wettingen-Neuenhof
- Analyse der Leistungen des Spitex-Vereins Wettingen-Neuenhof im Vergleich mit den gesetzlichen Mindestanforderungen, Möglichkeiten zur Aufteilung der Leistungen/Module
- Darlegung der Möglichkeiten und Abgabe von Empfehlungen zum weiteren Vorgehen bezüglich Zusammenarbeit mit dem Spitex-Verein Wettingen-Neuenhof und Aufzeigen von Möglichkeiten/Varianten bzgl. öffentliche Ausschreibung
- Abgabe von Empfehlungen für eine neue Leistungsvereinbarung als Basis für ein Pflichtenheft für eine allfällige Ausschreibung (Entwurf als Anhang zum Konzeptpapier)

Phase 2 (Tätigkeiten der Gemeinde)

- Prüfung der Analysen und Empfehlungen der BDO AG mit anschliessender Besprechung und Festlegen der nächsten Schritte

[...]

Mit Beschluss vom 24. Juni 2019 (Nr. 375) hat der Gemeinderat dem vorgeschlagenen Vorgehen zur Umsetzung der Motion grundsätzlich zugestimmt, den der BDO AG provisorisch erteilten Auftrag bestätigt und den beantragten Nachtragskredit gesprochen.

Am 4. Juli 2019 hat die BDO AG ihren Bericht übermittelt. Die Analyse der BDO AG hat im Wesentlichen Folgendes ergeben:

- Die Kennzahlen der Spitex Wettingen-Neuenhof zur Produktivität, zur Kostendeckung und zu den Vollkosten pro Stunde liegen über den kantonalen Durchschnittswerten, aber insbesondere im Vergleich mit den Organisationen der grossen Versorgungsgebiete in einer normalen Bandbreite.

- Die aktuell gültige Leistungsvereinbarung weist ein Optimierungspotenzial auf, vor allem bei der finanziellen Steuerung punkto Regelung der Vollkosteneinsätze nach Leistung.
- Aus den bisherigen rechtlichen Analysen ist die Ausschreibungspflicht nicht gegeben. Wegen der Höhe der Auftragssumme wäre bei der Ausschreibung der Spitex-Leistungen das offene und selektive Verfahren im Staatsvertragsbereich (GATT/WTO) anzuwenden, was schweizweit das erste derartige Beschaffungsverfahren im Bereich der Spitex-Leistungen darstellen würde.
- Eine Ausschreibung dieser Art weist grosse Risiken auf.

Da in der Gegenüberstellung der durch die BDO AG dargestellten Risiken und Chancen einer öffentlichen Ausschreibung der Spitex-Leistungen die Risiken klar überwiegen, kann der Gemeinderat eine öffentliche Ausschreibung der Leistungen nicht befürworten. Anzustreben ist aber eine explizitere Steuerung der Leistungen.

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat die Kenntnisnahme des Berichts und die Abschreibung der Motion der Finanzkommission.

1. Einleitung/Ausgangslage

Die Finanzkommission hat am 19. Oktober 2017 folgende Motion eingereicht:

Der Gemeinderat wird beauftragt,

1. *im Spitex-Leistungsvertrag 2018-2019 den Einheitspreis für die Leistungsvereinbarung auf dem bisherigen Niveau von Fr. 45.00/h einzufrieren;*
2. *für den Spitex-Leistungsvertrag 2020ff termingerecht eine ordentliche Submission gemäss Submissionsdekret (SubmD; SAR 150.910) durchzuführen;*
3. *die Wahl des Submissionsverfahrens fundiert und nachweislich zu begründen;*
4. *dem Einwohnerrat über die Ergebnisse des Submissionsverfahrens Bericht zu erstatten;*
5. *im Hinblick auf den Voranschlag 2019 bis spätestens Ende April 2018 einen detaillierten Bericht zu unterbreiten*
 - a) *über die Berechnung der Höhe des Gemeindebeitrags an die Spitex (Konto 4210.3636.50),*
 - b) *insbesondere über die Festlegung der Höhe der Stundenansätze, welche für die Abgeltung der Leistungen zur Anwendung kommen, die im Rahmen der Leistungsvereinbarung für die Spitex-Angebote erbracht werden, sowie*
 - c) *über einen Kostenvergleich der im Bereich der Spitex aktiven Leistungserbringer.*

Begründung

Der Spitex-Gemeindebeitrag wird im Voranschlag 2018 mit Fr. 998'100.00 eingestellt. Darin enthalten ist – neben einer nicht unerheblichen Margenausweitung von rund 1000 Stunden – insbesondere eine Steigerung des Spitex-Stundenansatzes von aktuell Fr. 42.00/h auf Fr. 45.00/h (+7 %), obwohl das Bundesamt für Statistik von einer deutlich tieferen Teuerung ausgeht (Teuerungsprognosen, BFS-Schätzungen für 2017 +0.5 % und 2018 +0.2 %).

Der Finanzkommission ist es angesichts der Höhe dieses Ausgabenpostens ein Anliegen, dass im Hinblick auf den Voranschlag 2019 genau und kritisch überprüft wird, ob die gesetzlich durch die Einwohnergemeinde zu erbringenden Spitex-Leistungen so kostengünstig wie möglich an dritte Leistungserbringer vergeben und die gesetzlichen Vorgaben für Submissionen der öffentlichen Hand eingehalten werden (Submissionsdekret).

2. Vorgehen des Gemeinderats

Der Gemeinderat hat hierauf Folgendes unternommen:

- Mit Beschluss vom 19. April 2018 (Nr. 239) hat der Gemeinderat festgestellt, dass sich aufgrund der aktuellen Rechnungszahlen (Abschluss 2017) der Stundenansatz nicht auf Fr. 45.00 einfrieren lässt.
- Mit Beschluss vom 16. August 2018 (Nr. 516) hat der Gemeinderat die Motion entgegengenommen und darin u. a. festgehalten, dass die geltende Leistungsvereinbarung unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Jahr frühestens per 31. Dezember 2019 gekündigt werden kann.
- An der Sitzung des Einwohnerrats vom 6. September 2018 hat François Chapuis bedauert, dass gewisse Punkte gar nicht mehr erfüllt werden können und erklärt, die Finanzkommission erwarte vom Gemeinderat, dass das Geschäft schneller bearbeitet werde als die Entgegennahme gedauert hat.
- Mit Beschluss vom 12. September 2018 (Nr. 595) hat der Gemeinderat den Gemeindeschreiber beauftragt, die Umsetzung der Motion gemäss Beschluss des Einwohnerrats an die Hand zu nehmen.
- Anfang 2019 wurde unter der Nr. 2019-04 „Ausschreibung Leistungsvertrag Spitex“ ein MPM-Projekt durch den Gemeinderat freigegeben.

Nach diversen Abklärungen wurde klar, dass es intern nicht möglich ist, die Leistungen der Spitex Wettingen-Neuenhof fundiert zu beurteilen und auch, dass eine öffentliche Ausschreibung dieser Leistungen mit diversen Fragezeichen behaftet ist, abgesehen davon, dass bei den Sozialen Diensten niemand über Erfahrungen mit öffentlichen Ausschreibungen verfügte. Namentlich weil die BDO AG über grosse Erfahrungen in der Beurteilung von Spitex-Leistungen verfügt, wurde sie als externe Fachstelle zur Offertstellung eingeladen. Die durch die BDO AG am 12. Juni 2019 eingereichte Offerte wurde bereits am 14. Juni 2019 mit Vertretern der BDO AG besprochen. Zugleich wurde das weitere Vorgehen definiert, dem der Gemeinderat an seiner Sitzung vom 24. Juni 2019 zugestimmt hat.

Am 4. Juli 2019 hat die BDO AG ihren Bericht übermittelt und zudem das Muster einer neuen Leistungsvereinbarung „Grundversorgung Pflege zu Hause“ eingereicht.

3. Analyse der BDO AG

Die BDO AG hat insbesondere Folgendes festgestellt:

- Die Kennzahlen der Spitex Wettingen-Neuenhof zur Produktivität, zur Kostendeckung und zu den Vollkosten pro Stunde liegen über den kantonalen Durchschnittswerten. Sie bewegen sich aber im Vergleich mit den Organisationen der grossen Versorgungsgebiete (mehr als 15'000 Einwohner/innen) in einer normalen Bandbreite. Die gegenüber dem Kantonsdurchschnitt um rund 4 bis 5 % höheren Vollkosten pro Stunde machen gemäss einer Grobrechnung für die Gemeinde Wettingen Mehrkosten von rund Fr. 112'000.00 pro Jahr aus (Basis Budget 2020). Der grösste Teil der Kostenzunahme in den letzten Jahren ist auf die Mengenausweitung zurückzuführen, während die Vollkosten pro Stunde relativ stabil blieben. Näher zu analysieren wären insbesondere die durch die Spitex selber erbrachten Leistungen und Kosten im Bereich Hauswirtschaft, die relativ hohe Vollkostensätze aufweist.

Hier ist auch die Abgrenzung zu den Leistungen von Pro Senectute (mit deutlich tieferen Ansätzen) relevant.

- Die aktuelle Leistungsvereinbarung weist ein Optimierungspotenzial auf, vor allem bei der finanziellen Steuerung punkto Regelung der Vollkostensätze nach Leistungen. Die BDO AG hat dazu eine Mustervereinbarung erarbeitet.
- Aus den bisherigen rechtlichen Analysen ist die Ausschreibungspflicht nicht gegeben. Wegen der Höhe der Auftragssumme ist bei einer Ausschreibung der Spitex-Leistungen in der Grössenordnung Wetingens das offene oder selektive Verfahren im Staatsvertragsbereich (GATT/WTO) anzuwenden, was schweizweit das erste derartige Beschaffungsverfahren im Bereich der Spitex-Leistungen darstellen würde.
- Eine Ausschreibung in dieser Art weist grosse Risiken auf. Die Marktanalyse zeigt, dass der Wettbewerb tendenziell beschränkt wäre und sich auf NPO konzentrieren würde (private Anbieter sind eher in kleineren Nischen tätig), sodass durch die Ausschreibung das Mittel der direkten Steuerung durch die Gemeinde wegfallen würde. Zudem erwachsen der Gemeinde hohe Initialaufwendungen und politische Risiken (Neuenhof als Partner will keine Ausschreibung).

4. Umfeld

a) Fall Aarburg

Im Jahr 2017 hatte der Gemeinderat Aarburg seine Leistungsvereinbarung mit dem Frauenverein Spitex Aarburg gekündigt und in einem Einladungsverfahren die Spitex-Leistungen neu vergeben. Mit Eingabe vom 22. August 2017 erhob der Frauenverein Spitex Aarburg dagegen beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau Beschwerde und verlangte diverse Anpassungen beim Anforderungskatalog, insbesondere eine Überprüfung der Gewichtung der Zuschlagskriterien (80 % Preis, 20 % übrige Kriterien), auf die das Verwaltungsgericht nicht eintrat.

Gemäss Medienmitteilungen hat die Gemeinde Aarburg im Jahr 2018 263'000 Franken gespart, indem sie den Leistungsauftrag an die private Spitex Lindenpark in Oftringen vergab. Das, was man in Aarburg als Erfolgsgeschichte bezeichnete, wurde aber insbesondere durch den Spitex Verband Aargau sehr kritisch beurteilt und es wurden gegen den Gemeinderat auch Vorwürfe laut.

Mit Urteil 2C_861/2017 vom 12. Oktober 2018 hat das Bundesgericht in Gutheissung der gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Aargau erhobenen Beschwerde dieses Urteil aufgehoben und das Verwaltungsgericht verpflichtet, auf die Beschwerde einzutreten.

Im Nachgang hat das Verwaltungsgericht feststellen müssen, dass das von der Gemeinde gewählte Verfahren gegen das Submissionsdekret versties und deshalb *rechtswidrig* war. Der Zuschlag konnte indessen nicht mehr aufgehoben werden, da zuvor die aufschiebende Wirkung entzogen worden war. Bezüglich der künftigen Ausschreibung waren keine materiellen Ausführungen notwendig.

b) Hauswirtschaftliche Leistungen

Längere Zeit war umstritten, ob es sich bei den Hauswirtschaftlichen Leistungen der Spitex ebenfalls um sogenannte Pflichtleistungen handelt oder aber um freiwillige Leistungen, an denen sich die Gemeinden nicht beteiligen müssen.

Mit Schreiben vom 1. Juli 2019 hat das Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau (DGS) die öffentlichen Spitex-Betriebe und die Gemeinden im Kanton Aargau u. a. darüber informiert, dass die hauswirtschaftlichen Leistungen der Spitex ebenfalls zu den Pflichtleistungen gehören. Das DGS hat explizit erklärt: „Wenn also das hauswirtschaftliche Angebot durch Beiträge der Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger sowie Dritten nicht kostendeckend bereitgestellt werden kann, muss die Gemeinde für das Defizit aufkommen.“

c) Veränderte Beteiligung der Krankenkassen an den Kosten der Spitex-Pflege zu Hause

Pressemitteilungen zufolge (z. B. Artikel von Markus Brotschi im Tagesanzeiger vom 6. Juli 2019 mit dem Titel „Berset überrumpelt Spitex mit einer Kürzung der Pflegebeiträge“) hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) in der ersten Juli-Woche 2019 in einer Verordnung die Kassenbeiträge an die Pflege neu festgelegt. Ab 2020 sollen die Kassen im Rahmen der obligatorischen Grundversicherung 3.6 % weniger an die Spitex-Pflege zu Hause bezahlen.

5. Fazit

Gestützt auf die Analyse der BDO AG stellt der Gemeinderat fest, dass bei der Spitex Wettlingen-Neuenhof zwar ein gewisses Optimierungspotential besteht. Es gibt aber einfachere und risikoärmere Wege, diese Potenziale zu realisieren, als die Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung. Sie liegen insbesondere in einer expliziteren und proaktiven Steuerung der Leistungen. Dazu gehört auch die Abklärung von Synergien zwischen Spitex und den Leistungen des Alterszentrums St. Bernhard (siehe die Ausführungen der BDO AG unter Ziffer 5.10).

Weil in der Abwägung der durch die BDO AG angesprochenen Risiken die Chancen einer öffentlichen Ausschreibung klar überwiegen (siehe die Ausführungen der BDO AG unter Ziff. 7.4) und zudem durch die Bezeichnung der Hauswirtschaftlichen Leistungen als Pflichtleistungen das hier geortete Einsparpotential entfallen ist, erscheint es opportun, von einer öffentlichen Ausschreibung abzusehen und stattdessen zu versuchen, mit dem Spitex-Verein Wettlingen-Neuenhof eine neue Leistungsvereinbarung auszuhandeln.

* * *

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat folgenden Beschluss zu fassen:

BESCHLUSS DES EINWOHNERRATES

1. Der Bericht zur Motion der Finanzkommission vom 19. Oktober 2017 betreffend Spitex-Leistungsverträge 2018-19 und 2020ff. wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Motion der Finanzkommission vom 19. Oktober 2017 betreffend Spitex-Leistungsverträge 2018-19 und 2020ff. wird abgeschrieben.

Wettingen, 29. August 2019

Gemeinderat Wettingen

Roland Kuster
Gemeindeammann

Barbara Wiedmer
Gemeindeschreiberin

Aktenauflage

- Schreiben Departement Gesundheit und Soziales vom 1. Juli 2019
- Bericht BDO AG vom 4. Juli 2019