

Spitex: Bericht zur Kostenentwicklung beim Verein Spitex Kanton Zug

Bericht des Stadtrats vom 10. November 2009

Das Wichtigste im Überblick

Die Stadt Zug ist als Gemeinde verantwortlich für die spitalexterne Krankenpflege (Spitex). Sie hat diese Aufgabe zusammen mit den anderen Zuger Gemeinden und der Gemeinde Meierskappel LU auf den 1. Januar 2009 dem Verein Spitex Kanton Zug übertragen. Dessen Kosten haben sich wie folgt entwickelt:

Initialisierungskosten

Die Initialisierungskosten waren mit CHF 2.0 Mio. prognostiziert. Nominal wurde diese Vorgabe eingehalten. Den Gemeinden wurden CHF 2.0 Mio. in Rechnung gestellt. Der Anteil der Stadt Zug betrug 23.1531% oder CHF 463'062.00. Die effektiven Initialisierungskosten beliefen sich auf CHF 2'283'668.00. Die Differenz von CHF 283'668.00 wurde als Verlust verbucht. Die effektiven Mehrkosten waren noch einmal um CHF 750'000.00 höher. Dieser Betrag war buchhalterisch aufgefangen worden. Die Abweichungen sind begründet worden und betreffen vor allem die Investitionen und die einmaligen IT-Kosten. Insgesamt war die Kostenprognose mangelhaft.

Laufende Kosten 2009

Die bereinigten Spitex-Kosten der Stadt Zug ergeben für die Jahre 2008 und 2009 folgenden Vergleich:

- Kosten der Spitex Stadt Zug für das Jahr 2008 ca. CHF 2.50 Mio.
- Kosten der Spitex Kanton Zug für das Jahr 2009 ca. CHF 3.18 Mio.

Eine Weiterführung der Spitex Stadt Zug im Jahre 2009 hätte eine Kosteneinsparung von rund CHF 630'000.00 ergeben.

Der Mehraufwand der Spitex Kanton Zug entstand insbesondere, weil - u.a. wegen des Neuaufbaus der Organisation - weniger Leistungen in Rechnung gestellt werden konnten.

Weiteres Vorgehen

Der Stadtrat konzentriert sich auf die künftige Kostenentwicklung und verlangt Optimierungsmassnahmen. Das Verhältnis Kosten/Leistung muss sich erheblich verbessern.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Bericht zu den Kostenüberschreitungen beim Verein Spitex Kanton Zug. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt.

1. Ausgangslage
2. Kostendifferenz beim Initialisierungsaufwand
3. Kostenentwicklung bei der Laufenden Rechnung 2009
4. Weiteres Vorgehen
5. Antrag

1. Ausgangslage

Die spitalexterne Gesundheits- und Krankenpflege (Spitex) ist eine Gemeindeaufgabe nach § 4 Abs. 3 Spitalgesetzes vom 29. Oktober 1998.

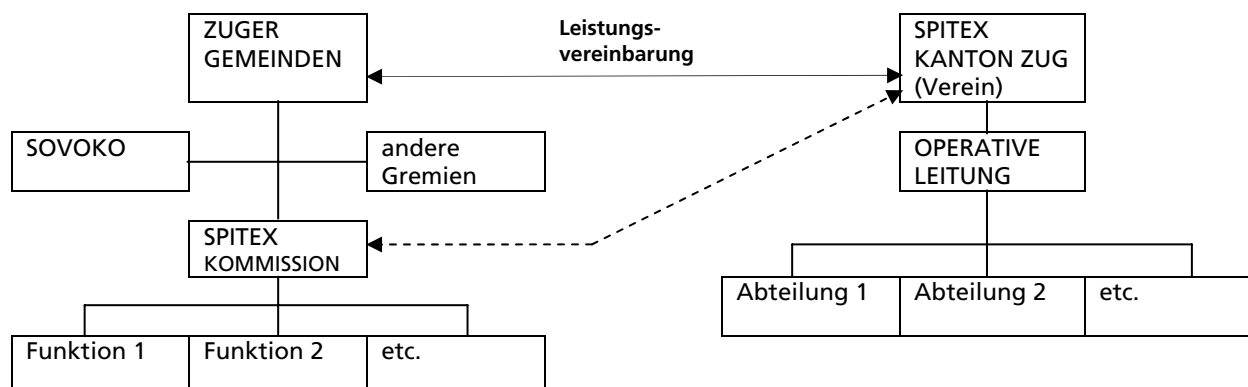
Am 26. Oktober 1993 war der Spitex Verein der Stadt Zug gegründet worden. Mit einem Leistungsauftrag des Stadtrates betreute der Spitex Verein in der Folge die Spitexdienste in der Stadt Zug bis zum 31. Dezember 2008. Der Spitex Verein der Stadt Zug erfüllte seine Aufgaben autonom, er war aber zusammen mit den verschiedenen Spitex Organisationen der anderen Zuger Gemeinden im Spitex Verband Kanton Zug zusammengeschlossen. Nach der Kantonalisierung der Spitex auf den 1. Januar 2009 löste sich der Spitex Verband Kanton Zug am 4. März 2009 selbst auf. Der Spitex Verein der Stadt Zug ist in Liquidation und wird voraussichtlich nach einem Übergangsjahr per Ende 2009 definitiv aufgelöst.

Im September 2004 hatte der Spitex Verband Kanton Zug das Projekt „Spitex hat Zukunft - Zukunft Spitex Kanton“ gestartet mit dem Ziel, die Spitex Organisationen des Kantons Zug in einer kantonalen Organisation zusammenzuschliessen. Dies führte am 14. Januar 2008 zur Gründung des Vereins Spitex Kanton Zug, der seit dem 1. Januar 2009 alleine die Spitexdienste im Kanton Zug erbringt, und zwar für alle Zuger Gemeinden sowie für die Gemeinde Meierskapel LU.

Das Projekt „Spitex hat Zukunft - Zukunft Spitex Kanton“ wurde im Jahr 2006 konkretisiert. Der Spitex Verband Kanton Zug übertrug die Projektleitung dem Beratungsunternehmen BDO Visura, Luzern. Im Projektleitungsausschuss waren verschiedene Zuger Gemeinden und Spitexorganisationen vertreten. Die BDO Visura erstellte mit Datum vom 2. Juli 2007 den Schlussbericht. Dieser beschreibt die Grundlagen der Organisation sowie des Betriebs und prognostiziert die Aufwände für die Initialisierung und den Betrieb. *An diesen Angaben orientierten sich die Gemeinden, um die Initialisierungskosten und die Laufenden Kosten 2009 für die Spitexdienste zu budgetieren.*

Die gesamte Organisation der Spitex im Kanton Zug ist heute wie folgt aufgestellt:

ORGANIGRAMM



- Die Zuger Gemeinden schliessen mit dem Verein Spitex Kanton Zug eine Leistungsvereinbarung ab für das Erbringen der Spitex-Leistungen im Kanton Zug (plus Meierskappel LU).
- Die Zuger Gemeinden haben mit der Verwaltungsvereinbarung vom Mai 2008 die Spitexkommission eingesetzt und diese mit dem Controlling der Spitex Kanton Zug beauftragt. Die Spitexkommission ist die Ansprechpartnerin der Gemeinden gegenüber dem Verein Spitex Kanton Zug.
- Die SOVOKO (Sozialvorsteherkonferenz) als ständiges Gremium der Zuger Gemeinden wählt die Mitglieder der Spitexkommission und prüft deren Geschäfte mit beratender Funktion.

Die organisatorischen Fragen sind mit der Verwaltungsvereinbarung zwischen den beteiligten Gemeinden und der Spitexkommission geregelt, die der Stadtrat am 18. März 2008 unterzeichnete. Die Leistungsvereinbarung hat der Stadtrat am 2. Juni 2009 unterschrieben; zuvor aber die nachstehend beschriebenen Kostenüberschreitungen moniert und Nachbesserungen verlangt. Die Leistungsvereinbarung gilt bis zum 31. Dezember 2011. Sie ist bis Ende 2010 zu überprüfen.

Obwohl der Verein Spitex Kanton Zug erst am 1. Januar 2009 operativ tätig wurde, erhielt die Stadt Zug seit anfangs Dezember 2008 immer mehr Informationen zu sehr hohen Kosten und damit verbundenen Kostenüberschreitungen. Vertreter der Verwaltung überprüften die Hinweise im Dezember 2008 und stellten u.a. fest, dass die Initialisierungskosten und die Laufenden Kosten gegenüber der Hauptstudie der BDO Visura überschritten wurden oder noch überschritten werden. Die Kostenüberschreitungen wurden aus Sicht der Stadt Zug allzu lange ungenügend kommuniziert.

2. Kostendifferenz beim Initialisierungsaufwand

Die BDO Visura hatte mit ihrem Schlussbericht vom 2. Juli 2007 die Initialisierungskosten mit CHF 2.0 Mio. prognostiziert. Darin enthalten war allerdings ein Vorschuss von CHF 750'000.00 für den Januarlohn 2009. Für die effektiven Initialisierungskosten waren demnach mit CHF 1.25 Mio. vorgesehen. Abgerechnet per 31. März 2009 wurden effektive Initialisierungskosten von CHF 2'283'668.00. Die Kostenüberschreitung betrug demnach rund CHF 1'03 Mio. oder ca. 82%. Vom Betrag von CHF 2'283'668.00 wurden den Gemeinden – der Kostenprognose entsprechend – CHF 2.0 Mio. in Rechnung gestellt. Die Gemeindeanteile an den Spitexkosten wurden nach Bevölkerungsanteilen berechnet. Der Anteil der Stadt Zug betrug 23.1531% oder CHF 463'062.00.

Der Restbetrag der Initialisierungskosten, der den Gemeinden nicht belastet wurde, nämlich CHF 283'668.00, wurde der Vereinsrechnung Spitex Kanton Zug als Verlust belastet. Dazu kommt, dass der vorgesehene Kostenvorschuss von CHF 750'000.00 für die Januarlöhne nicht mehr der Laufenden Rechnung 2009 gutgeschrieben werden konnte. Die Januarlöhne wurden als Laufende Kosten finanziert.

Eine Delegation des Vorstandes des Vereins Spitex Kanton Zug nahm an der Sitzung der SOVOKO vom 14. Mai 2009 Stellung zur Überschreitung der Initialkosten. Entscheidend für die Mehrkosten sind zur Hauptsache die Positionen „Investitionskosten“ und „IT-Kosten einmalig“.

Investitionskosten

- Budget BDO CHF 104'900.00
- eff. Kosten CHF 620'240.00
- Überschreitung CHF 515'340.00

Die BDO ging grundsätzlich davon aus, dass eine neue Fahrzeugflotte mit rund 40 Leasingfahrzeugen angeschafft werde und budgetierte keine Kosten für einen allfälligen Fahrzeugkauf. Die Spitex Kanton Zug kam jedoch zum Schluss, dass es vernünftig sei, Fahrzeuge der bestehenden Spitexorganisationen zu übernehmen.

Mehrkosten: ca. CHF 158'480.00.

Demgegenüber besteht eine Einsparung von ca. CHF 60'000.00 jährlich, weil Leasingkosten entfallen.

Die Anpassung der Regionalstellen hatte die BDO Visura nicht vorgesehen. Bei allen Stützpunkten mussten aber verschiedene kleinere bauliche Anpassungen wie Elektroinstallationen, Kleinrenovationen, Malerarbeiten, Raumunterteilungen (Trennwände) vorgenommen werden.

Mehrkosten: CHF 67'594.00.

Für neues Mobiliar hatte die BDO CHF 35'000.00 vorgesehen. Abgerechnet wurden CHF 266'997.00. Das Mobiliar, so die Delegation des Vorstandes, sei unrealistisch tief budgetiert gewesen. Unter anderem sei die Einrichtung von 24 Arbeitsplätzen nicht berücksichtigt gewesen. Die Delegation wies ferner darauf hin, dass nur Standardlösungen realisiert worden seien; bestehendes Mobiliar sei – wo immer möglich – übernommen worden.

Mehrkosten: CHF 266'997.00

IT-Kosten einmalig

- Budget BDO CHF 372'000.00
- eff. Kosten CHF 974'839.00
- Überschreitung CHF 602'839.00

Aufgrund der hohen Kosten für Anpassungen, Installationen und der raschen Alterung wurde die Hardware vollständig neu beschafft. Von den gemeindlichen Spitexorganisationen wurden einzelne Hardwarekomponenten (Drucker, Bildschirme) übernommen. Der Auftrag für die IT-Lösung wurde ausgeschrieben. Bereits bei der Submission war dem Vorstand bewusst, dass mit höheren Kosten zu rechnen war. Die Beschaffung konnte aber nicht mehr gestoppt werden, weil dadurch das gesamte Projekt *Spitex Kanton Zug* gefährdet gewesen wäre. Für das IT-Projekt musste eine Projektbegleitung eingesetzt werden. Dieser Teil der Kosten war mit CHF 16'600.00 offensichtlich zu tief budgetiert. Die Mehrkosten dafür betragen rund CHF 100'000.00. Die restliche Kostenüberschreitung von rund CHF 500'000.00 wird damit begründet, dass sich die Prognose der BDO an Richtofferten aus dem Jahr 2006 orientierte. Danach seien Leistungsentwicklungen erfolgt, die mehr Hardwarekomponenten und Softwareaufwand nach sich gezogen hätten. Alleine in der Stadt Zug habe die Spitex im Jahr 2007 23% und im Jahr 2008 29% mehr Pflegeaufwand geleistet. Im Übrigen hätten die Vorgaben für die Richtofferten Mängel enthalten. Dadurch sei ein Teil der zu niedrigen Budgetierung erklärbar.

Eingekauft wurde die Software Asebis von der Syseca Informatik AG, Luzern. Das Programm war nicht wie angepriesen ausgereift, sondern steckte mehrheitlich in der Projektphase. Dadurch entstanden technische Probleme und Mehraufwand. Noch heute sind Probleme bei der Performance (Geschwindigkeit) und Programmfehler nicht behoben. Die Mängel sind aber gerügt.

Im Nachhinein kann festgestellt werden, dass die Prognose der BDO Visura zu den Initialisierungskosten ungenügend war. Dies war ein wesentlicher Grund dafür, dass die Kostenvorgaben nicht eingehalten werden konnten. Unschön daran ist lediglich, dass bei der Propagierung des Projekts der Schlussbericht der BDO Visura in einem anderen Licht dargestellt wurde.

Hätte die Kostenprognose eingehalten werden können, wäre für die Stadt Zug beim Anteil an den Initialisierungskosten eine Einsparung von ca. CHF 220'000.00 möglich gewesen.

3. Kostenentwicklung bei der Laufenden Rechnung 2009

Die Laufenden Kosten für die Spitexdienste entwickelten sich für die Stadt Zug wie folgt:

JAHR	ORGANISATION	AUFWAND	BEMERKUNG
Rechnung 2007	Spitex Stadt Zug	CHF 1.40 Mio.	letztmals noch mit Bundes- subvention
Rechnung 2008	Spitex Stadt Zug	CHF 2.04 Mio.	
Budget 2009-1	Spitex Kanton Zug	CHF 2.08 Mio.	Anteil Stadt Zug
Budget 2009-2	Spitex Kanton Zug	CHF 3.10 Mio.	Anteil Stadt Zug neu nach 1. Akontorechnung
Rechnung 2009 (Stand: Sept. 2009)	Spitex Kanton Zug	CHF 2.95 Mio.	bisher geleistete Akontozahlungen der Stadt

Leistungsentwicklung

JAHR	LEISTUNGSSTUNDEN	AUFWAND	BEMERKUNGEN
Rechnung 2007	KP 17'965	CHF 1.91 Mio.	Spitex Stadt Zug, ohne Bundessubvention
	HW <u>11'123</u>		
	TOTAL 29'088		
Budget 2008	KP 18'000	CHF 2.05 Mio.	Spitex Stadt Zug
	HW <u>11'820</u>		
	TOTAL 29'820		
Rechnung 2008	KP 23'108	CHF 2.04 Mio.	Spitex Stadt Zug
	HW <u>11'717</u>		
	TOTAL 34'825		
Budget 2009	KP 14'657	CHF 1.76 Mio.	Budget BDO, Basis Rech- nung 2006
	HW <u>11'902</u>		
	TOTAL 26'559		
Budget 2009		CHF 2.08 Mio.	eff. Budget Stadt Zug, ge- mäss Erfahrungswerten
Hochrechnung 2009	KP 24'600	CHF 2.95 Mio.	Kostenprognose gemäss Rechnung vom 21.09.2009
	HW <u>11'400</u>		
	TOTAL 36'000		

KP = Krankenpflege; HW = Hauswirtschaft

Die Rechnung vom 21. September 2009 für den Gesamtaufwand des Jahres 2009 wurde aufgrund einer Kostenprognose erstellt (Vorkalkulation). Die definitive Abrechnung wird eine Nachkalkulation enthalten; diese wird sich auf die effektiven in einer Gemeinde erbrachten Leistungen stützen. Abweichungen aus der Nachkalkulation werden in der ersten Rechnungsperiode 2010 mit einer Nachbelastung oder Rückvergütung ausgeglichen. Zu erwarten sind nach einer ersten, groben Schätzung zusätzliche Kosten von ca. CHF 360'000.00, womit sich der Gesamtbetrag der Laufenden Kosten 2009 auf rund CHF 3.3 Mio. erhöhen wird. Eine präzisere Kostenprognose folgt im Dezember 2009.

Der Aufwand von CHF 3.3 Mio. für das Jahre 2009 ist in Relation zu setzen zu den Leistungen, welche die Spitex Stadt Zug im Vorjahr 2008 erbrachte. Damit ein aussagekräftiger Vergleich möglich ist, sind folgende Korrekturen anzubringen:

Die Spitex Kanton Zug hat im Jahr 2009 rund 1'175 Leistungsstunden mehr erbracht als die Spitex der Stadt Zug im Jahr 2008 (2008: 34'825 Std; 2009: ca. 36'000 Std.). Das entspricht einer Mengenausweitung um rund 3.5% und im Durchschnitt der Kosten für die Dienstleistungen Hauswirtschaft und Krankenpflege um rund 5%. Die Rechnungsprognose 2009 von CHF 3.3 Mio. wird deshalb um 5% auf CHF 3.13 Mio. reduziert.

Das Rechnungsergebnis der Spitex Stadt Zug für das Jahr 2008 muss um folgende Beträge erhöht werden:

- Auflösung Reserven	CHF 160'000.00
- Wegfall von Aufwendungen wie Personalkosten Geschäftsleitung, Berufswäsche, Inserate etc.	ca. CHF 100'000.00
- Verzicht auf notwendige Ersatzbeschaffungen und Investitionen	ca. CHF 100'000.00
- Verzicht auf 1 Personalstelle Teamleitung	ca. CHF 100'000.00
<i>TOTAL</i>	<i>ca. CHF 460'000.00</i>

Das ergibt folgenden, bereinigten Leistungsvergleich des Aufwandes der Stadt Zug für die Spitex-Leistungen:

- Kosten der Spitex Stadt Zug für das Jahr 2008	ca. CHF 2.50 Mio.
- Kosten der Spitex Kanton Zug für das Jahr 2009	ca. CHF 3.13 Mio.

Der Mehraufwand beträgt demnach ca. CHF 630'000.00 im Jahr 2009. Dieser Betrag hätte in etwa eingespart werden können, wenn die Spitex Stadt Zug als „going concern“ (Fortführung unter gleichen Bedingungen) die Spitexdienste in der Stadt Zug erbracht hätte.

Diese Mehrkosten führen die Verantwortlichen der Spitex Kanton Zug zur Hauptsache darauf zurück, dass den Betreuten weniger Stunden insbesondere für die Krankenpflege verrechnet werden konnten. Nicht verrechnet werden können Wegzeiten, administrative Arbeiten, Rapporte, Sitzungen, Schulungen, allgemeine Arbeiten etc. Die Spitex der Stadt Zug hatte zuletzt im Jahre 2008 ca. 55% ihrer Arbeitszeit für die reine Krankenpflege in Rechnung gestellt. Bei der Spitex Kanton Zug wird dieser Anteil im Jahr 2009 erheblich tiefer liegen.

Das Manko bei den verrechenbaren Stunden ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Organisation samt der Informatik zu Lasten der Einsatzzeit neu aufgebaut werden musste: die Abläufe sind noch nicht optimiert, die neue Software muss geschult werden, die Informatik verursacht immer noch betriebliche Störungen etc. Dazu kommen – wegen der Neustrukturierung - Produktivitätsverluste durch zahlreiche Personalmutationen. Die Verantwortlichen der Spitex Kanton Zug wollen einen

vergleichbaren Stand der verrechenbaren Stunden wie die Spitex Stadt Zug im Jahr 2008 erreichen. Sie beanspruchen dafür einen Zeithorizont von mind. drei Jahren.

4. Weiteres Vorgehen

Die spitalexterne Gesundheits- und Krankenpflege (Spitex) ist eine Gemeindeaufgabe nach § 4 Abs. 3 Spitalgesetzes vom 29. Oktober 1998. Die Stadt Zug hat diese Aufgabe zu erfüllen. Die Kosten sind gebunden. Der Stadtrat ist aber der Meinung, dass im vorliegenden Fall die Kosten im Verhältnis zur Leistung zu hoch sind. Der Anteil der verrechenbaren Stunden muss rasch und erheblich erhöht werden. Der Spitex der Stadt Zug war mit der Leistungsvereinbarung als Zielgrösse in Mehrjahresschritten 60% vorgegeben worden. Das Ziel war im Jahr 2008 mit ca. 55% noch nicht ganz erreicht. Ein ähnlicher Prozess muss nun bei der Spitex Kanton Zug stattfinden.

Die Leistungsvereinbarung vom 2. Juni 2009 gilt bis zum 31. Dezember 2011. Sie ist bis Ende 2010 zu überprüfen. Der Stadtrat wird für die Unterzeichnung einer neuen Leistungsvereinbarung folgende Forderungen stellen:

- Der Anteil der verrechenbaren Leistungen muss im Jahr 2010 grösser als 50% sein und im Jahr 2011 ca. 55%, entsprechend der Leistung der Spitex Stadt Zug im Jahr 2008.
- Mit einer allfälligen neuen Leistungsvereinbarung ab dem Jahr 2012 sind weitere Verbesserungen zu überprüfen.
- Die Spitexkommission muss Budget und Jahresrechnung genehmigen.

Sollten die verlangten Ziele verfehlt werden, behält sich der Stadtrat alternative Lösungen vor.

5. Antrag

Wir beantragen Ihnen, vom Bericht zur Kostenentwicklung beim Verein Spitex Kanton Zug und vom weiteren Vorgehen Kenntnis zu nehmen.

Zug, 10. November 2009

Dolfi Müller, Stadtpräsident

Arthur Cantieni, Stadtschreiber

Die Vorlage wurde vom Departement Soziales, Umwelt und Sicherheit verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Pietro, Ugolini, unter Tel. 041 728 22 01.